

Jeux d'acteurs et blocages institutionnels dans l'élaboration de la Stratégie Nationale de Souveraineté et de Sécurité Alimentaire en Haïti

Nastasia Crétois, Sciences Po Toulouse, CIRAD

En collaboration avec :

Sandrine Fréguin-Gresh, CIRAD, UMR ART Dev

Muriel Bonin, CIRAD, UMR TETIS

Michel Chancy, Université de Quisqueya, CHIBAS

Gaël Pressoir, Université de Quisqueya, CHIBAS

Novembre 2018



Table des Matières

TABLE DES MATIERES	3
LISTE DES SIGLES.....	4
PREAMBULE.....	5
INTRODUCTION	6
CADRE THEORIQUE, GRILLE D'ANALYSE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE	7
LES 3 « I » : UN OUTIL INTEGRANT PLUSIEURS NIVEAUX D'ANALYSE DES ACTEURS, DES INTERACTIONS ET DES CONTEXTES, TOUT EN PRIVILEGIANT L'APPROCHE INDUCTIVE	7
UNE DEMARCHE EN TROIS PHASES INTERDEPENDANTES, ANCREE SUR LE TERRAIN.....	9
DEFINITIONS ET CONCEPTS MOBILISES	9
<i>Politiques publiques, action publique, interventions et programmes.....</i>	<i>9</i>
<i>Sécurité alimentaire</i>	<i>10</i>
<i>Institutions</i>	<i>10</i>
<i>Acteur.....</i>	<i>11</i>
<i>Gouvernance.....</i>	<i>11</i>
LE CONTEXTE NATIONAL, VU DEPUIS LES ACTEURS ENQUETES.....	12
INSTABILITE POLITIQUE, RECURRENCE DES CRISES ET INDIVIDUALISME DES DIRIGEANTS.....	12
L'IMPORTANCE DONNEE AUX PROBLEMATIQUES AU CŒUR DE LA QUESTION ALIMENTAIRE, SUR LESQUELLES TOUS S'ACCORDENT, DEPEND DES ACTEURS ENQUETES.....	13
<i>Les problématiques structurelles : éducation, migration, chômage, pauvreté sont le point de départ de l'insécurité alimentaire.....</i>	<i>13</i>
<i>Les problématiques agricoles : faiblesse de la production, importations alimentaires, qualité des produits.....</i>	<i>14</i>
<i>Les problématiques institutionnelles : la faiblesse de l'Etat et la gouvernance, au cœur des défis de l'insécurité alimentaire</i>	<i>15</i>
LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA PNSSANH.....	16
ORIGINE ET ORGANISATION DU PROCESSUS	16
UNE MULTITUDE D'ACTEURS IMPLIQUES ET CONCERNES, UNE LEGITIMITE DES ROLES PARFOIS CONTESTEE.....	17
<i>L'Etat haïtien et sa fragilité institutionnelle, un positionnement difficile.....</i>	<i>17</i>
<i>Le Programme Alimentaire Mondial, le rôle central de l'acteur « intermédiaire » dont la légitimité est questionnée.....</i>	<i>18</i>
<i>L'expertise : un rôle hybride central, basé sur le consensus.....</i>	<i>20</i>
<i>Les bailleurs : des observateurs « invités forcés » aux réunions, malgré leur rôle central dans le financement de la politique.....</i>	<i>21</i>
<i>Les absents.....</i>	<i>22</i>
<i>Conclusion : un jeu d'acteurs complexe.....</i>	<i>24</i>
LE DOCUMENT	26
<i>L'ensemble des problématiques identifiées par les enquêtés lors de leur diagnostic se retrouvent dans la politique.....</i>	<i>26</i>
<i>Un document globalement apprécié, mais dont beaucoup doute de l'applicabilité</i>	<i>29</i>
<i>Un changement institutionnel ? de quel ordre ?</i>	<i>31</i>
BLOCAGES INSTITUTIONNELS.....	31
<i>Une structure étatique dysfonctionnelle</i>	<i>31</i>
<i>Des intérêts qui priment au sein des structures</i>	<i>33</i>
<i>Les influences contraires.....</i>	<i>35</i>
CONCLUSION ET PERSPECTIVES	38
REFERENCES.....	39

Liste des sigles

BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BON	Bureau de l'Ordonnateur National (FED)
CARICOM	Caribbean Community
CDES	Conseil de Développement Economique et Social
CISA	Comité Interministériel pour la Sécurité Alimentaire
CISSAN	Comité Interministériel de Souveraineté et Sécurité Alimentaires et de Nutrition
CNSA	Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire
FAO	Food and Agriculture Organisation
FMI	Fonds Monétaire International
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
MARNDR	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural
MAST	Ministère des Affaires Sociales et du Travail
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte Contre les Changements Climatiques
MCFDF	Ministère à la Condition Féminine et aux Droits de la Femme
MDE	Ministère de l'Environnement
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MENFP	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération externe
MSP	Ministère de la Santé publique et de la Population
MTPTC	Ministère des Travaux publics, Transports et Communications
OAST	Organismes Autonomes Sous Tutelle
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
ONASSAN	Office National de la Souveraineté et Sécurité Alimentaires et de la Nutrition
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PIB	Produit Intérieur Brut
PNCS	Programme National de Cantine Scolaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNSSANH	Politique Nationale de Souveraineté et Sécurité Alimentaire et de Nutrition en Haïti
SAC	Stock Alimentaire de Contingence
SG	Secrétaire Général
UEH	Université d'Etat d'Haïti
UE	Union Européenne
UEP	Unité d'Etudes et de Programmation
ULCC	Unité de Lutte Contre la Corruption
UNICEF	United Nations Children's Fund
UniQ	Université Quisqueya
USAID	United States Agency for International Development

Préambule

Ce rapport de recherche a été élaboré dans le cadre de la réalisation d'un stage du Master Gouvernance des Relations Internationales de Sciences Po Toulouse par Nastasia Crétois, sous la direction de Cécile Crespy de Sciences Po Toulouse et de Sandrine Fréguin-Gresh du CIRAD. Le travail s'est déroulé de juin à novembre 2018 en France et en Haïti, et a reçu des contributions substantielles de Sandrine Fréguin-Gresh, Muriel Bonin, Michel Chancy et Gaël Pressoir.

Ce stage s'inscrit dans le cadre du Projet GAPRA « Gouvernance Alimentaire et PRAtiques des ménages agricoles: une approche par les flux d'approvisionnement alimentaire et la multi-localisation familiale », un projet de recherche financé par le Métaprogramme conjoint INRA-CIRAD « Transitions pour la sécurité alimentaire mondiale » (GloFoodS) dont l'objectif est de mobiliser les forces scientifiques pluridisciplinaires pour contribuer à éclairer les mécanismes, relevant des éco-systèmes et des systèmes socio-économiques, qui sous-tendent les différentes dimensions de la sécurité alimentaire. Le stage a également bénéficié d'un appui financier de l'UMR ART-Dev et du Réseau PPAL (Politiques Publiques en Amérique Latine et Caraïbe), notamment pour la réalisation du travail de terrain en Haïti. Cette étude s'inscrit en effet dans les activités du Réseau PPAL, un dispositif de partenariat en réseau centré sur la recherche, la formation, et l'animation autour des politiques agricoles, environnementales et de développement rural, dont l'objectif est d'étudier l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques publiques.

L'auteure principale de ce rapport de recherche et ses collaborateurs remercient le CIRAD, l'Université de Quisqueya et Sciences Po Toulouse pour avoir permis la réalisation de ce travail. En particulier, sont remerciés : le directeur de l'UMR Art-Dev, Frédéric Lançon, qui a assuré un suivi particulier de la réalisation de l'enquête en Haïti ; Michel Chancy et Gaël Pressoir, qui ont facilité l'accueil à Port-au-Prince et veillé au bon déroulement de la mission en Haïti, notamment en facilitant les rendez-vous et les entretiens avec les personnes impliquées dans le processus. Enfin, sont remerciés chaleureusement toutes les personnes qui ont accepté de témoigner de leurs expériences dans le processus étudié, qui ont accordé la confiance aux chercheurs, et permis l'obtention de précieuses informations indispensables à la présente recherche.

Les propos et les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement ceux des institutions auxquelles ils appartiennent.

Référence à citer :

Crétois, Nastasia (2018) Jeux d'acteurs et blocages institutionnels dans l'élaboration de la Stratégie Nationale de Souveraineté et de Sécurité Alimentaire en Haïti. CIRAD. UMR ART Dev. UMR TETIS. Université de Quisqueya. Montpellier, 49 p.

Copyright: ©CIRAD, Université de Quisqueya, Chibas

La reproduction d'une partie ou de la totalité de ce rapport à des fins de formation ou d'autres fins non commerciales est autorisée sous réserve de l'obtention de l'accord des détenteurs des droits de propriété intellectuelle, si tant est qu'il soit cité correctement et pleinement. La reproduction d'une partie ou de l'intégralité du rapport à des fins commerciales est strictement interdite.

Introduction

Haïti est un pays de contrastes où les défis, nombreux, s'accompagnent d'autant de possibilités. Malgré une baisse des taux de pauvreté monétaire et multidimensionnelle depuis 2000, ce pays reste l'un des plus pauvres et des plus inégalitaires d'Amérique latine et de la Caraïbe. Huit ans après le séisme de 2010, la pauvreté reste très élevée, particulièrement en milieu rural (Banque Mondiale, NPES and MPCE 2014). En lien avec cette situation dramatique, l'insécurité alimentaire est préoccupante (CNSA 2011; CNSA 2010) : près de 6.3 millions d'Haïtiens ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins essentiels, et parmi eux, 2.5 millions ne parviennent pas à subvenir à leur besoins alimentaires (Banque Mondiale, NPES and MPCE 2014).

En proie à un enchevêtrement de problématiques structurelles, économiques et sociales et environnementales (van Vliet et al. 2016a), de nombreux facteurs expliquent cette situation qui n'a pas beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Dans un contexte de tensions institutionnelles (Paul 2012) et de crises récurrentes (Giordano 2016a) qui ont mené le pays à une croissance économique inférieure à la croissance démographique (Benoit-Cattin 2016), les réformes macro-économiques de 1986 et de 1995 et la libéralisation drastique de l'économie ont entraîné un aggravement de la situation de sécurité et de souveraineté alimentaire (SSAN). L'élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires ont renforcé la dépendance aux importations alimentaires, qui ont affecté fortement la production agricole nationale et entraîné une profonde crise du secteur (Fréguin 2005; Fréguin and Devienne 2004). Malgré son potentiel agricole, Haïti ne produit pas assez pour nourrir sa population. La faible disponibilité alimentaire, la faible productivité agricole et la dépendance aux importations se cumulent avec d'autres facteurs : l'insécurité foncière (Bouquet-Elkaïm 2013; Larose and Voltaire 1984; Van Vliet et al. 2016b) et la faiblesse des investissements dans le secteur agricole de l'Etat et du secteur privé (Giordano 2016b). A cela s'ajoute la récurrence des catastrophes naturelles : tremblements de terre, ouragans, inondations, sécheresses, dont l'impact sur le PIB national et l'appauvrissement de la population est très conséquent (Giordano 2016a). La faiblesse institutionnelle qui caractérise le pays est aussi un frein à l'amélioration de la situation déjà compliquée (Paul 2011; Paul 2012).

Pour cela, la question de la sécurité et de la souveraineté alimentaire est un enjeu majeur pour l'action publique en Haïti. L'Etat haïtien et les acteurs, nombreux, de la coopération et de l'aide qui interviennent dans ce pays (bailleurs, organisations de coopération technique bilatérales ou multilatérale, ONG, etc.), travaillent tant bien que mal pour apporter des solutions à cette question difficile. Ainsi, après avoir élaboré plusieurs ébauches de politiques de sécurité alimentaire depuis 2012, ces acteurs ont, aujourd'hui en 2018, finalisé l'élaboration d'une nouvelle stratégie : la Politique nationale de souveraineté et de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Haïti (PNSSANH). Officiellement, la Commission Nationale de Sécurité Alimentaire (CNSA), l'organisme recteur du domaine de l'alimentation en Haïti dépendant du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du développement Rural (MANRDR), a piloté le processus, accompagnée de plusieurs équipes impliquant de nombreux acteurs, nationaux et internationaux, de divers domaines concernés par la sécurité alimentaire. L'élaboration de cette nouvelle Stratégie offre autant de défis que de possibilités pour que Haïti puisse trouver des solutions et répondre à la gravité de la situation alimentaire à laquelle fait face sa population.

Cette recherche interroge le processus d'élaboration de la nouvelle Stratégie de sécurité et de souveraineté alimentaire et cherche à comprendre si les caractéristiques de cette action publique et les mécanismes identifiés permettent d'envisager un changement institutionnel dans le traitement de la SSAN en Haïti. Les questions posées sont les suivantes : le nouveau document de politique et le processus qui a mené à son élaboration marquent-ils une inflexion dans la manière de concevoir et de mettre en œuvre l'action publique en Haïti ? Qui sont les acteurs impliqués dans l'élaboration de cette politique ? Quel est leur rôle, quelles sont les idées qu'ils avancent, quels sont leurs intérêts ? Comment interfèrent-ils ? Quel est l'ensemble des acteurs concernés par la politique et susceptibles d'entrer dans le système d'acteurs de l'action publique ? Quelles coalitions ? Quel est le jeu d'acteurs en jeu dans le processus d'élaboration de la stratégie nationale de sécurité alimentaire ?

Comment est élaborée la politique publique nationale ? Quels blocages ? Quelles sont les perspectives d'application de cette nouvelle politique ?

Après avoir présenté l'approche théorique, le cadre d'analyse et la démarche méthodologique de ce travail, nous présenterons brièvement le contexte national et les défis actuels de la situation, tels qu'analysés par les enquêtés. Dans une troisième partie, nous présenterons les résultats de l'analyse du processus d'élaboration en lui-même, c'est-à-dire le rôle des différents acteurs impliqués, le document de politique, et insisterons sur les blocages institutionnels qui entourent l'action publique et questionnent son devenir.

Les résultats présentés dans ce rapport se fondent sur le recueil et l'analyse des propos d'une sélection d'acteurs qui ont été enquêtés en Haïti en aout 2018 ainsi que sur diverses sources écrites. Ces résultats, non exhaustifs, ne sont ni figés ni définitifs, car le processus est *in itinere* et incertain dans son avenir. Cependant, ils apportent des éléments au débat national et international sur les processus d'élaboration des politiques publiques dans le domaine de l'alimentation en se replaçant dans le débat plus large sur le traitement de la question de la sécurité alimentaire.

Cadre théorique, grille d'analyse et démarche méthodologique

Les 3 « I » : un outil intégrant plusieurs niveaux d'analyse des acteurs, des interactions et des contextes

Pour cette recherche, nous avons choisi une entrée par les acteurs pour analyser le processus d'élaboration de la politique en mettant l'accent sur leur participation à la production de politiques publiques. Les outils d'analyse mobilisés doivent permettre d'appréhender la façon dont s'articulent des intérêts multiples en prenant en compte les dynamiques propres aux institutions, et en étudiant la construction intellectuelle de ces politiques (Hassenteufel and Surel 2000).

Cette entrée se distingue de l'approche séquentielle et permet une approche transversale, pour laquelle Hassenteufel et Surel (2000) préconisent le recours aux outils d'analyse de l'approche comparative des politiques publiques (Hall 1997), qui se caractérisent par les trois I : [*Intérêts, institutions, idées*], mais aussi en intégrant les niveaux d'analyse des acteurs, des interactions et des contextes, tout en privilégiant l'approche inductive.

Ces outils permettent d'appréhender les acteurs en réseau et d'étudier les relations et logiques de coopération, de concurrences, les conflits, entre ces différents acteurs. La mise au jour d'un réseau d'acteurs est particulièrement intéressante dans le cadre de la politique haïtienne. En effet, l'implication croissante des acteurs internationaux remet ici en cause la place présumée centrale de l'Etat. Ce dernier apparaît ici davantage comme un acteur faible, aux prises avec les acteurs de la coopération internationale, et l'étude des interactions est donc une donnée essentielle pour comprendre le processus d'élaboration d'une politique dans ce contexte (Hassenteufel 2008).

Pour y parvenir, l'analyse par les *intérêts* permet dans un premier temps de focaliser sur la diversité des types d'intérêts des acteurs présents dans le processus d'élaboration de la politique de sécurité alimentaire, et sur les modes d'interaction entre ces différents intérêts, qu'ils reposent sur des logiques de l'action collective, des coopérations, des stratégies déployées en fonction des coûts et bénéfices estimés, ou encore sur des conflits entre les individus et organisations de cette action publique. Une telle analyse nécessite d'étudier les arguments et compromis mobilisés lors des négociations en interrogeant les stratégies des acteurs. Pour se faire, il est pertinent de se tourner vers l'analyse des logiques de l'action collective, afin d'interroger à la fois les mécanismes incitatifs mais également les limites de cette action sur le terrain. Hassenteufel (2008) préconise également le recours au modèle « principal-agent », particulièrement utile pour démontrer le fonctionnement

des interactions entre acteurs domestiques et institutions supranationales. On peut noter qu'ici, dans cette théorie, les « principaux » sont supposés être les acteurs nationaux, et les « agents », les institutions communautaires (dans le cadre de l'union européenne), qui acquièrent certaines fonctions par délégation de l'Etat, cependant dans le cas d'Haïti, il sera pertinent d'interroger les rôles que l'on peut attribuer à l'Etat ou aux acteurs internationaux.

En définitive, l'étude de ces dispositifs de délégation et d'un éventuel contrôle d'un groupe à l'égard d'un autre permet de définir de quelles ressources disposent chaque organisation et comment et pourquoi leur mobilisation peut conduire à « *une redéfinition constante des relations de pouvoir dans ce domaine particulier de l'action publique* » (Hassenteufel 2008).

L'analyse des *institutions* quant à elle, fait référence au rôle des institutions par le recours à l'approche néo-institutionnelle. Elle permet l'association de l'étude des conflits d'intérêts identifiés précédemment à l'analyse d'une configuration institutionnelle particulière. Permet d'identifier « quels sont les traits institutionnels susceptibles de peser sur les processus étudiés » (Hassenteufel 2008) en interrogeant le tissu de règles et de pratiques pesant sur les comportements des acteurs impliqués. Cette étude s'imbrique totalement avec l'analyse sur les intérêts puisque ces derniers ne peuvent « *être compris en dehors du contexte institutionnel dans lequel ils se forment et interagissent* ». Pour une analyse pertinente il s'agit d'interroger les dynamiques institutionnelles, notamment par la mobilisation de notions telles que la « *path dependence* » (Mahoney 2001; Pierson 2000), qui permet l'identification des processus de cristallisation des règles et des pratiques qui limitent les possibilités d'actions des acteurs. Cependant, le recours à cette notion peut inciter à se focaliser sur les continuités empêchant de souligner les changements institutionnels. Dans cette perspective, le recours à la notion de changement incrémental de Mahoney et Thelen (Mahoney and Thelen 2010) paraît pertinent (Genieys and Hassenteufel 2012). Pour ces auteurs, Il serait dommageable de s'en tenir à l'apparente immuabilité des institutions. Ils préconisent l'émancipation des approches traditionnelles de l'analyse institutionnelle davantage focalisées sur les facteurs de résistance au changement en portant plutôt un intérêt aux processus de changement de moyenne portée, en combinant les éléments de continuité institutionnelle avec la capacité d'adaptation des institutions. Thelen insiste davantage sur les changements incrémentaux, c'est-à-dire sur la sédimentation des institutions.

L'analyse des *idées* constitue la face de l'étude sur les dynamiques de production des idées autour de la sécurité alimentaire par l'approche cognitive des politiques publiques. Celle-ci repose sur l'identification des mobilisations des éléments cognitifs et normatifs mais aussi l'identification des mécanismes de construction sociale de la réalité, la genèse de croyances partagées, etc. Plusieurs notions peuvent être mobilisées pour rendre compte de ces mécanismes. Par exemple, cinq dimensions à analyser sont identifiées par Hassenteufel et Surel (2000) pour rendre compte des transformations de paradigmes de politiques sociales et qui peuvent être mobilisées pour la politique de sécurité alimentaire : « les diagnostics des problèmes, les valeurs et objectifs affichés, les normes d'action publique, les instruments et les images ou modèles. » (ibid.). Ces données s'obtiennent par le discours, le récit des acteurs. Cependant « les acteurs s'accordent bien souvent sur un socle minimal qui permet des différences d'interprétation souvent profondes, à l'origine de ce que l'on a pu appeler des « consensus contradictoires » (Palier et Surel, 2005) :

« Comprendre pourquoi une mesure de politique publique a été adoptée passe donc par l'analyse de sa capacité à agréger des intérêts divergents, voire contradictoires, par la compréhension de la polysémie de son contenu, qui repose sur ce que Bruno Jobert qualifie d'« idéologie molle ». Plutôt que de chercher à reconstituer le sens d'une mesure au moment de son élaboration et de son adoption, il convient, dès lors, d'en saisir les sens possibles, afin de comprendre comment un consensus ambigu a pu se créer autour de cette mesure. » (ibid.)

La mobilisation de ces matrices cognitives et normatives permet alors d'interroger les changements de croyances et de représentations et leur répercussion sur l'action publique.

De cette manière, il s'agit d'interroger le changement de la politique de sécurité alimentaire en Haïti, en mobilisant ces outils d'analyse précédemment définis avec l'hypothèse qu'Haïti, traditionnellement en proie à de nombreuses dysfonctions politiques liées notamment à sa faiblesse institutionnelle, son manque de coordination, sa dépendance envers l'aide externe et l'inflexion des politiques en qui résulte face aux problématiques identifiées, se trouve actuellement face à un tournant, une « *critical juncture* » (Capoccia and Kelemen 2007) lui octroyant la possibilité de mettre en place un changement de politique de premier, deuxième ou de troisième ordre en matière de politique de sécurité alimentaire (Hall 1997).

Une démarche en trois phases interdépendantes, ancrée sur le terrain

Le travail de recherche s'est déroulée en trois phases interdépendantes incluant la revue de la littérature, des travaux méthodologiques, la collecte de données en Haïti, suivie d'autres travaux d'analyse et de rédaction entre juin et novembre 2018.

La phase préparatoire au terrain a permis d'amorcer une revue de la littérature théorique et de contexte. Cette première période de recherche documentaire a abouti à la sélection de l'outil d'analyse et l'élaboration des instruments de collecte et de la grille d'analyse, qui a été ajustée après la phase de collecte. Elle a aussi permis une immersion dans le contexte haïtien et en particulier dans les documents de politiques existant et en cours d'élaboration à ce moment. La deuxième phase du travail s'est déroulée en Haïti en juillet et août 2018. Toutefois, la mission de terrain a été bouleversée par la survenue d'événements politiques et sociaux en Haïti (manifestations violentes suivies de la démission du premier ministre). La mission en Haïti *stricto sensu* a donc été extrêmement écourtée (9 jours) et certains entretiens ont dû être conduits à distance (par Skype). La dernière phase du travail a consisté en la retranscription littérale des entretiens, à l'ajustement de la grille d'analyse élaborée dans la phase préparatoire, à l'analyse proprement dite et à la rédaction.

Au total, la collecte a reposé sur 14 entretiens auprès de différents acteurs qui ont été concernés ou directement impliqués dans l'élaboration du document de politique. Ces acteurs sont des représentants des organisations suivantes : Commission Nationale de Sécurité Alimentaire (CNSA), Programme Alimentaire Mondial (PAM), Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO), Union européenne, Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières (AVSF), Université de Quisqueya, Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du développement Rural (MANRDR) et du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MCPE). Pour cette raison, notre recherche ne prétend pas être exhaustive et d'autres acteurs auraient pu être enquêtés et apporter des informations divergentes ou complémentaires. Toutefois, nous pensons que les enquêtés permettent d'avoir une analyse suffisamment large du processus pour apporter certains éléments intéressants.

Définitions et concepts mobilisés

Politiques publiques, action publique, interventions et programmes

Nous définissons les politiques publiques sur la base des travaux de Pierre Lascoumes (2012) comme : « *des actions liées d'une manière ou une autre à une (ou des) autorité (s) publique (s) visant à changer une situation perçue comme problématique. La création de nouvelles régulations suppose toujours la réunion d'un ensemble d'éléments : des représentations de l'enjeu, la mobilisation d'acteurs, des ressources à distribuer, des institutions de cadrage des actions. Elle s'accompagne souvent de confrontation de connaissances et d'opinion, de conflits d'intérêt et de mécanismes d'arbitrage entre des positions divergentes.* ».

Toutefois, Hassenteufel (2008) dénote un glissement de l'usage du terme de politique publique au profit de celui d'action publique pour trois raisons principales. La première est que l'action publique permet de renvoyer à la production de politiques publiques « *moins stato centrées et surtout multi niveaux* » (ibid), caractéristique de plus en plus prégnante dans les politiques contemporaines. Elle permet aussi « de souligner les limites de la

cohérence des programmes publics et de la nécessité de les déconstruire », et enfin, constitue un marqueur permettant de distinguer le vocabulaire des acteurs impliqués de celui des analystes. En définitive selon Hassenteufel, ce glissement correspond « au passage d'une conception en termes de production étatique de politiques publiques à une conception en termes de construction collective de l'action publique. » (Hassenteufel 2008). Ainsi, l'action publique se présente alors comme « *une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits.* » (Lascoumes 2012).

Nous définissons comme interventions « les actions d'ordre structurel faites pour influencer sur des éléments et des relations qui constituent le système alimentaire national (les niveaux et les types de production agricole par exemple, la relation pouvoir d'achat/niveaux de consommation) ». Nous envisageons les programmes « comme des supports de certaines interventions, qu'ils aient des visées sectorielles ou intégrées. Leur élaboration et leur mise en œuvre ont pour but d'accélérer les effets d'interventions, en concentrant sur une cible - territoire et/ou groupe social – des actions qui sont délimitées dans le temps [...] au moment de leur acceptation par les décideurs. Par opposition, les interventions ne sont pas a priori au moment de leur démarrage délimitées dans le temps: leur pérennité est sujette à l'appréciation de l'évolution d'éléments et de relations, qu'ils aient été ou non les objets directs de ces interventions ». (Dorner et al. 1994).

Sécurité alimentaire et souveraineté alimentaire

Dans ce rapport, tout comme dans les documents de politique de sécurité alimentaire en Haïti en général, nous envisageons la notion de sécurité alimentaire comme : « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. » (FAO 2008). Cette définition d'appuie sur quatre dimensions : 1) la disponibilité physique des aliments, qui porte davantage sur le « côté de l'offre » en renvoyant à sa disponibilité sur le marché, le niveau de production alimentaire, les niveaux de provisions ; 2) L'accès économique et physique aux aliments qui se concentre davantage sur le revenu, les dépenses, le marché et les prix des aliments ; 3) L'utilisation des aliments, qui porte sur l'optimisation par le corps des nutriments présents dans les alimentaires et sur les bonnes pratiques de soins et d'alimentation, en revoyant à l'état nutritionnel des individus ; et 4) La stabilité des trois autres dimensions dans le temps, quand sur une base régulière s'observe un accès inadéquat aux aliments dus à des conditions climatiques défavorables, à une instabilité politique, ou à des facteurs économiques.

Comme nous le verrons par la suite dans l'analyse du contexte vu par les acteurs enquêtés, cette acceptation de la notion de sécurité alimentaire peut varier selon les interprétations individuelles et les priorités que certains ont de certains facteurs pouvant l'affecter. Il faut de plus noter que certains enquêtés mettent l'accent sur la souveraineté alimentaire, un « concept-action » (Décarsin, 2012) développé en 1996 par la Via Campesina, le mouvement paysan international qui désigne « le droit des populations, de leur pays ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers »¹. Ce concept, en reconnaissant « le droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes durables » est internationalement reconnu comme un principe de défense du droit à l'alimentation.

Institution

La notion d'institution est une notion polysémique, dont la signification varie suivant le champ de recherche et l'inscription théorique. Dans notre étude, nous partons de la définition de North (North 1990; North 1994) qui considère que : « *Les institutions sont les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent des contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de*

¹ <http://viacampesina.org/fr/>

contraintes informelles (comme les normes de comportement, des conventions, des codes de conduite imposés) et des caractéristiques de leur application » (ibid.). En conséquence, les institutions font référence à « des concepts partagés utilisés par des êtres humains dans des situations répétitives, organisés selon des règles, des normes et des stratégies » (Ostrom 2007); les règles sont définies comme « des prescriptions partagées (qui doivent, ne doivent pas ou ne peuvent pas) être mutuellement comprises et appliquées de manière prévisible dans des situations particulières par des agents chargés de surveiller la conduite et d'imposer des sanctions »; les normes concernent « les prescriptions partagées qui ont tendance à être appliquées par des incitations »; et les stratégies font référence aux « plans régularisés que les individus élaborent dans le cadre des incitations créées par des règles, des normes et l'attente du comportement probable d'autrui dans une situation affectée par des conditions matérielles et immatérielles pertinentes » (ibid.). Il est important de reconnaître que, même si les institutions peuvent fonctionner selon des règles formelles, les résultats sont également façonnés par des règles, normes et stratégies ou agences informelles.

Nous nous plaçons dans une perspective néo-institutionnaliste historique et considérons l'institution comme le résultat de l'agrégation d'un ensemble de règles et de pratiques, par sédimentation, et qui repose notamment sur l'existence d'un répertoire d'action, formé par l'idée selon laquelle « des pratiques de mobilisation répétées et couronnées d'un certain succès vont constituer, par agrégations successives, une forme de stock au sein duquel les acteurs concernés vont puiser leurs registres d'action ». (Tilly 1984).

Acteur

L'usage de la notion d'acteur sous-entend que l'on considère qu'il existe une « autonomie relative de la capacité d'action d'un individu effectuant des choix stratégiques dans un contexte donné qui ne le contraint jamais complètement » (Hassenteufel 2008). Ainsi, cette approche s'émancipe de l'agent de Bourdieu dont le contexte exerce une emprise totale sur l'individu, mais aussi de la rationalité limitée qui met davantage l'accent sur les stratégies des acteurs. Nous privilégierons donc la définition de Scharpf (1997) qui stipule que « les acteurs sont caractérisés par des capacités spécifiques, des perceptions spécifiques et des préférences spécifiques », donc une perception à travers leurs ressources, leurs systèmes de représentation et leurs intérêts.

Enfin, il convient de préciser que le terme d'acteur permet ici d'englober à la fois des individus mais aussi des groupes, considérant que l'acteur peut être individuel ou collectif. Ce double sens apparaît essentiel pour appréhender l'action publique produite par un réseau complexe d'acteurs, impliquant à la fois des acteurs individuels et collectifs.

Gouvernance alimentaire

En dépit du fait que la littérature propose un certain nombre de définitions de la gouvernance, nous l'envisageons dans cette recherche comme la gamme de systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs en place qui, dans ce cas, se rapportent à la question alimentaire à différents niveaux de la société. Plus simplement, nous définissons la gouvernance alimentaire comme l'ensemble des systèmes de prise de décision en matière d'alimentation. La gouvernance alimentaire couvre donc la manière dont les politiques publiques sont conçues et sont exercées, englobant de manière générale les institutions formelles et informelles par lesquelles l'autorité est exercée. La gouvernance alimentaire concerne alors la fonction et l'interaction des institutions au sens le plus large, y compris les réseaux sociaux et les marchés, ainsi que les institutions de l'État. La gouvernance alimentaire est généralement encadrée par un État de droit tel qu'une Constitution politique (la base juridique la plus élevée existant dans une société), ce qui signifie qu'elle est placée sous l'influence et l'autorité du droit au sein de la société, notamment en tant que contrainte au comportement, y compris le comportement des représentants de l'État.

La gouvernance alimentaire est donc une illustration de la capacité de l'État à traiter la question centrale de l'alimentation de sa population, le concept tentant d'aborder la manière dont les décisions sont prises (c.-à-d. Comment, par qui et dans quelles conditions?) traitant y compris de la participation au sens large des acteurs concernés. Les acteurs de l'état, d'une manière ou d'une autre, participent à la constitution d'institutions sous

la forme de la légitimation, de l'affaiblissement ou de l'influence du processus décisionnel et de règles efficaces. Notons que la notion de gouvernance est souvent discutée, car ceux qui défendent des visions différentes du futur tendent à l'envisager dans des termes compatibles avec leur propre vision (Green 2007). Ainsi, par exemple, les néo-libéraux définissent la « mauvaise gouvernance » de manière très spécifique en termes d'existence de marchés inadéquats et de contrôle excessif de la part de l'État, tandis que d'autres (parmi lesquels nous nous positionnons) définissent la gouvernance en termes de déficit démocratique, de transparence, de responsabilité, d'équité et de participation.

Le contexte national, vu depuis les acteurs enquêtés

Instabilité politique, récurrence des crises et individualisme des dirigeants

Selon certains enquêtés, le processus d'élaboration du document de Stratégie de sécurité alimentaire se déroule dans un contexte particulier, marqué par « *une perte de confiance totale en les institutions, en les gouvernants* » de la part du peuple, avec des gens « *dégoutés de tout ce qui est l'appareil politique* » (enquête).

En effet, les actualités du début de l'année 2018 ainsi que les enquêtés nous rappellent que la situation en Haïti est marquée par de nombreux scandales, des accusations de vol, de malversations, de détournements de fonds et de corruption (nous pouvons citer à ce titre les manifestations actuelles concernant les fonds vénézuéliens PETROCARIBE, pour lesquels la population demande au gouvernement de justifier comment ils ont été dépensés). Plus largement, les dernières élections présidentielles ont été entachées de sérieux problèmes (déroulement électoral compliqué, plusieurs fois reporté, faible taux de participation, inférieur à 21%)² qui se traduisent aujourd'hui par la faible popularité et le questionnement concernant la légitimité du président actuel Jovenel Moïse, élu en février 2017 qui se retrouve quelque peu contesté, d'après les propos de nos enquêtés.

Les événements du mois de juillet 2018³ et les manifestations qui se poursuivent depuis lors, malgré la démission du premier ministre, sont un symptôme révélateur de l'instabilité politique du pays et de la tension qui marque les relations entre le peuple et le gouvernement. Ces événements ont placé Haïti dans une nouvelle période d'incertitude et de crise politique, alors même que les problématiques institutionnelles pèsent d'ordinaire particulièrement sur le pays, d'après les personnes enquêtées. Ces derniers dénoncent l'instabilité et la faiblesse

² https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/01/04/haiti-jovenel-moise-confirme-president-de-la-republique_5057254_3222.html

³ L'annonce par le gouvernement le 7 juillet 2018 d'une hausse du prix des carburants de 38% à 41%, en accord avec le cadre du Programme de référence (SMP) entre le FMI et Haïti, a provoqué une vague d'émeutes à travers le pays. Ce document définissait un ensemble de recommandations de réformes économiques visant à réduire le recours du pays aux ressources externes au profit de la mobilisation des ressources internes, ce qui devait, selon le FMI, permettre de « créer l'espace budgétaire nécessaire au financement des programmes sociaux et d'accroître les investissements publics ». La subvention publique sur les produits pétroliers y est considérée comme une source importante du déficit budgétaire de l'État pour laquelle, le FMI écrivait dans un communiqué le 21 juin 2018, « la mission du FMI se félicite de l'engagement du gouvernement à éliminer les subventions aux prix du carburant. ». Et bien que « la mission et le gouvernement se sont également entendues sur l'importance de mettre en œuvre, le plus rapidement possible, des mesures sociales visant à atténuer l'impact de la réforme sur les couches les plus vulnérables de la population », les populations, qui semblent à la fois lassées et frustrées des décisions du gouvernement n'ont pas attendu pour faire éclater leur mécontentement de manière particulièrement vive : les routes d'accès à la ville ont été bloquées par des incendies, plusieurs hôtels et boutiques dévastés, entre un et quatre morts selon un décompte provisoire de l'AFP. Le lendemain, le gouvernement a immédiatement annoncé l'annulation de la mesure, mais cette annonce n'a pas suffi à apaiser les populations qui demandèrent la démission du Premier Ministre Jack Guy Lafontant, qu'ils ont obtenu quelques jours plus tard.

étatisme dans un pays où les intérêts personnels primeraient, sans que les décideurs se soucient vraiment du dénuement et de la pauvreté des populations.

« Donc c'est aussi bon, au niveau psychologique ce pays est profondément individualiste, c'est incroyable j'ai jamais vu un pays pareil. La notion de société, de nation, d'intérêt commun etc., c'est rare. Donc c'était un peu, ça se reflète un peu dans ce comportement, chacun pour soi... à la rigueur dans un pays développé, mais là une telle attitude bon comme je disais dans un pays... c'est un pays tropical, un pays qui pourrait être tellement prospère. Ou tout pousse mais ils meurent de faim, ça c'est tellement, c'est révoltant. Et ces attitudes-là sont encore plus révoltantes parce qu'elles ne regardent que les... voilà la façon dont les gens se conduisent quand il y a un problème commun, y a que des solutions individuelles... » (enquête).

L'importance donnée aux problématiques au cœur de la question alimentaire, sur lesquelles tous s'accordent, dépend des acteurs enquêtés

Les problématiques structurelles : éducation, migration, chômage, pauvreté sont le point de départ de l'insécurité alimentaire

Les problématiques structurelles renvoient à un ensemble de considérations économiques et sociales affectant la situation alimentaire de la population. Ces problématiques génèrent une demande de politiques permettant d'améliorer le pouvoir d'achat de la population, notamment la plus pauvre, afin de lui permettre d'accéder aux aliments (composantes d'accès de la notion de sécurité alimentaire). Ces politiques visent alors à favoriser la croissance économique et la répartition sociale des gains de productivité. Certains auteurs, comme Malassis (Malassis 1992; Malassis 1994), pensent que la croissance économique est une condition *sine qua non* pour que les populations défavorisées atteignent un niveau de « satiété » alimentaire, mais qu'elle n'est pas suffisante et qu'il faut mettre en place des filets de sécurité sociaux visant à garantir un minimum de consommation.

Les enquêtés s'accordent tous sur les problématiques structurelles affectant Haïti. En premier lieu, le manque d'éducation et son coût élevé sont considérés comme les premières barrières à l'amélioration de la situation, « *parce que tant qu'on aura pas ça ne servira à rien de faire tout le reste. On n'avancera pas* » (enquête).

« C'est toute une série de services de base qui n'existe pas, donc les gens sont obligés d'utiliser leurs revenus pour ces services de base. [...] les paysans ont compris que la seule planche de salut pour leurs enfants c'est l'école. Mais l'école n'est pas gratuite. Il faut dépenser pour aller à l'école, et donc les gens mangent moins bien, pour pouvoir s'assurer d'envoyer les enfants à l'école [...] comme l'école de qualité, ou l'école secondaire ou l'école professionnelle ou universitaire n'est pas dans le milieu rural, les gens vont encore dépenser maintenant pour avoir une résidence dans les centres urbains » (enquête).

Ensuite, les enquêtés mentionnent la migration et le chômage, qui sont deux phénomènes majeurs, reconnus comme affectant fortement la situation d'insécurité alimentaire, en particulier avec le départ de la jeunesse des zones rurales. Haïti est une société où il y a une forte migration vers les villes et l'étranger (Audebert 2012; Daméus and François 2017), un phénomène qui touche particulièrement la jeunesse.

« La jeunesse quitte le milieu rural et font l'exode rural, parce qu'ils ne trouvent pas d'opportunité en milieu rural [...] Sans école, sans... système de santé, sans opportunité de travail autre que l'agriculture... avec l'agriculture qui est de plus en plus susceptible

à cause de ces catastrophes naturelles, la destruction de l'environnement [...] donc beaucoup de facteurs qui font que la jeunesse est découragée, elle quitte le milieu rural, et elle vient en ville pour chômer, pour faire deux p'tits travaux qui ne peuvent pas satisfaire à leurs besoins alimentaires » (enquête).

La migration se fait à la fois vers les villes et l'étranger : la République Dominicaine, les Etats-Unis, la France, le Canada mais aussi plus récemment vers des destinations émergentes telles que le Brésil et le Chili (Audebert 2012). Comme dans d'autres pays d'Amérique Latine et de la Caraïbe, la migration joue un rôle essentiel dans l'économie du pays et dans les moyens d'existence des familles qui ont des migrants, contribuant ainsi à garantir une moindre insécurité alimentaire.

« Aujourd'hui ça se tient, entre guillemets, parce qu'il y a ce flux d'argent qui vient de l'étranger, c'est à dire que les gens ont... ont fait cet investissement dans l'école, mais en même temps ils font cet investissement dans l'exil. Donc on a une grande partie de la population qui vit de ces transferts, ils ont investi pour envoyer une partie de la famille, quelqu'un à l'étranger qui peut envoyer de l'argent. » (enquête)

Ainsi, la migration, principalement de jeunes adultes « *mieux qualifiés ou éduqués que le reste de leur communauté* » (République d'Haïti and Primature 2018) entraîne « *une modification de la structure par âge de la population en milieu rural avec la prédominance des enfants et des vieillards. Cela réduit considérablement la force de travail disponible, impactant non seulement la capacité de réaliser les travaux agricoles, mais aussi les travaux domestiques* » (ibid).

« il y a beaucoup moins de jeunes disposés et disponibles pour le travail dans les champs et c'est un problème » (enquête)

Ce phénomène rendrait par ailleurs, selon les enquêtés, le pays davantage dépendant à l'aide externe. Qualifié d'« Etat mendiant » par un enquêté, le pays vivrait alors de la rente, provenant à la fois de la coopération internationale mais également des flux migratoires:

« Nous notre rente c'est notre misère. Donc on exporte notre misère, et... que ce soit pour quémander à l'international de l'argent parce qu'on est pauvre, on qu'on quémande à ceux qui se sont sauvés de la pauvreté pour aller aux états unis, en Europe du nord et maintenant au chili, leur dire ben voilà, nous qui sommes restés derrière ben envoyez-nous un peu d'argent. Donc nous notre rente c'est notre misère, quasiment 40% du PIB aujourd'hui c'est les transferts d'argent. 25% du PIB c'est des transferts d'argent des haïtiens qui vivent à l'étranger. » (enquête)

De manière générale, c'est l'appauvrissement de la population qui est le principal défi, cité par tous les enquêtés, aggravée par l'impact des catastrophes naturelles qui touchent de manière récurrente le pays.

Les problématiques agricoles : faiblesse de la production, importations alimentaires, qualité des produits

Les problématiques agricoles sont également largement exposées par les enquêtés. Ces problématiques renvoient à une demande de politique agricole qui, telle que définie par Malassis (Malassis 1992), renvoie à des interventions et des programmes permettant d'améliorer l'activité des ménages agricoles.

En premier lieu, les enquêtés déplorent la faiblesse de la production nationale. L'une des causes serait le manque d'investissements dans le secteur productif, qui est fréquemment mentionné par les enquêtés. Pourtant, les enquêtés s'accordent davantage sur la question de l'importance des importations alimentaires qui auraient « déstructuré » la production nationale. Cet aspect renvoie aux choix passés de politique tarifaire, considérés

comme « désastreux » par les enquêtés. En effet, en Haïti, les importations alimentaires dépassent depuis longtemps la production agricole nationale dans la contribution à l'alimentation de la population :

« Avant, on était à 55-45, on avait, on produisait 55% de l'alimentation, qu'on consommait... mais maintenant, ça s'est inversé, et on est à 45% de production de ce qu'on mange, et le reste c'est les importations, donc ça, je pense que c'est un problème sérieux qu'il faut, qu'il faut régler » (enquête).

L'augmentation des importations alimentaires, en plus d'être un facteur déstructurant pour le secteur agricole, est aussi, selon les enquêtés, à l'origine d'un changement d'habitudes alimentaires, favorisé par l'agro-industrie et la publicité :

« Avec l'ouverture des frontières au départ des Duvalier en 1986, y a eu un changement des habitudes alimentaires des Haïtiens. Parce que, avant on consommait le riz seulement les dimanches. La semaine c'est avec le maïs, le sorgho, la banane et c'était seulement le dimanche que la majorité de la population haïtienne consommait du riz, ben maintenant c'est l'inverse, c'est chaque jour » (enquête).

« Le business agroalimentaire force les gens à changer les habitudes alimentaires, et ce changement détruit la mémoire qu'on pourrait dire « traditionnelle », sur la qualité des aliments » (enquête).

En ce sens, les enquêtés mentionnent un besoin d'éducation nutritionnelle qui viserait à recentrer les habitudes alimentaires de la population sur des produits « traditionnels », locaux qui permettraient de privilégier la production agricole et le marché national.

Un autre aspect mentionné par les enquêtés est le manque de contrôle de la qualité de la production agricole nationale qui serait, selon eux, un élément qui bloquerait le développement de la production en ne permettant pas le recours aux produits locaux par les organismes internationaux de l'aide, mais également pour les cantines scolaires.

« Bon parce que c'est de la nourriture qu'on va distribuer aux enfants, il n'est pas question que les enfants tombent malade, donc, mais j'imagine qu'aussi, que peut-être que certains pourraient vouloir que le PAM s'approvisionne au niveau local pour encourager l'agriculture nationale » (enquête).

Les problématiques institutionnelles : la faiblesse de l'Etat et la gouvernance, au cœur des défis de l'insécurité alimentaire

Les problématiques institutionnelles sont aussi largement mentionnées par les enquêtés. En effet, comme le disent certains auteurs, « *les référents multiples et plus complexes contribuent à produire un État paradoxal [en Haïti]: confisqué par une minorité pendant des décennies, héritier par là-même d'un lourd soupçon d'illégitimité, il est "faible"; et c'est à la mesure de cette faiblesse, marqué par son incapacité à incarner le sens d'une politique, qu'il a tendance à se montrer violent [...et] très contraignant* » (Dorner et al. 1994).

« Tout part d'une question de gouvernance, alors c'est des choses peut-être qu'on ne rédige pas mais c'est, qu'on n'écrit pas dans un document de politique mais si on avait... on était dans un contexte avec une meilleure gouvernance, euh... on aurait pas de problèmes de sécurité alimentaire. Mais on est effectivement dans un contexte où politiquement c'est très instable, on a une très mauvaise gouvernance, à tous les niveaux de l'état haïtien, bon ben voilà, c'est ça la... mais qui est la cause de la majorité des maux du pays. Maintenant évidemment on peut aller chercher des causes beaucoup plus loin,

enfin... certaines personnes mettent la faute sur les puissances étrangères, d'autres personnes mettent la faute uniquement sur l'histoire d'Haïti alors il y a peut-être des questions philosophiques mais... mais concrètement, euh... c'est un problème de gouvernance. »

Alors que généralement en Haïti, la question de la sécurité alimentaire est traitée comme une problématique technique, « *la SAN est une thématique multi-acteurs, trop souvent traitée dans sa seule dimension technique. Or le problème de la SAN en Haïti n'est pas principalement technique. Vu le potentiel de l'île, le pays pourrait assurer son autosuffisance et sa « souveraineté » alimentaire – d'ailleurs envisagée en 1996 pour 2015.* » (Azam-Pradeilles 2017). Ainsi, les problématiques institutionnelles étaient déjà identifiées en 1996 lors du sommet de la FAO : « *Le problème identifié dans le 7ème engagement de la Déclaration de Rome au sommet de la FAO en 1996, est organisationnel, de gouvernance, de choix politiques et stratégiques. La plupart des solutions proposées aujourd'hui apportent des réponses techniques aux symptômes et ne traitent pas vraiment les causes organisationnelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle en Haïti.* » (ibid).

Pourtant, pour au moins six des enquêtés, la gouvernance est bien un « prérequis » sans lequel il est inutile « *d'essayer de faire quoi que ce soit* » (enquêtes). Ce sont principalement le traitement non intégré de la thématique de sécurité alimentaire, la faiblesse de l'Etat, le manque de capacités et la corruption qui sont les éléments les plus mentionnés lors des entretiens.

Le processus d'élaboration de la PNSSANH

Origine et organisation du processus

L'origine de la politique de sécurité alimentaire en Haïti remonte à 1996. En novembre 1996, lors du Sommet Mondial de la FAO à Rome, le gouvernement haïtien a pris sept engagements. Suite à ce sommet, le gouvernement avait créé la Commission Nationale de Sécurité Alimentaire (CNSA), et amorcé la rédaction d'un Plan National de Sécurité Alimentaire. Une actualisation de ce Plan a eu lieu en 2010 par l'organisme alors porteur de la politique, le Conseil de Développement Economique et Social (CDES), organe de la Primature abrogé en 2016. Un nouveau processus d'actualisation du Plan avait été lancé en 2015 (République d'Haïti and Primature 2015) et a été interrompu par l'ouragan Matthew, avant d'être relancé, le 21 avril 2017.

C'est ainsi qu'un premier atelier de réflexion a été organisé en avril 2017. Le Secrétaire général (SG) de la Primature a alors sollicité la désignation d'un point focal dans chacun des ministères identifiés comme concerné par la question de sécurité alimentaire : Ministère de l'Agriculture, de la Santé et des affaires sociales, mais aussi les ministères du « *2ème cercle de la SAN* » (Azam-Pradeilles 2017) : le Ministère du Commerce et de l'Industrie (MCI), Le Ministère de l'Environnement (MDE), Le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle (MENFP), Le Ministère des Transports, Travaux Publics et Communications (MTPTC), ainsi que les ministères régaliens, dont l'implication apparaît indispensable pour la gouvernance de la SAN, Le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), le Ministère de la Planification et de la coopération Externe (MPCE).

Ces points focaux ont alors été divisés en deux équipes : une « Task Force » présidée par le SG de la Primature, jouissant d'un rôle décisionnel et se réunissant de manière mensuelle pour « *suivre les avancées du processus* » (enquête) ; et un Secrétariat technique, sous la co-présidence du représentant du SG et du Coordonnateur de la CNSA, dont la fréquence de réunion a été hebdomadaire, et qui a bénéficié d'un rôle de gestion quotidienne des travaux et de supervision de l'équipe de rédaction du document. Ces deux équipes incluaient également des représentants de deux universités (Université d'Etat d'Haïti UEH, Université de Quisqueya UniQ) et des délégués des quatre agences des Nations Unies concernées par la thématique : Programme Alimentaire Mondial PAM, Organisation Mondiale pour l'Alimentation FAO, Organisation Mondiale/Panaméricaine de la Santé OMS/OPS

et Fonds des Nations unies pour l'enfance UNICEF. Il convient de mentionner que l'équipe de rédaction, « composée d'experts nationaux et internationaux », « des experts de la Primature, de la CNSA, du MPCE, du MEF, du MENFP, du secteur universitaire et du système des Nations Unies », a présenté chaque semaine de janvier à avril 2018 ses résultats lors des ateliers tenus à la CNSA, « qui pouvaient prendre une journée entière » (enquête). Des bailleurs ont participé à certaines réunions comme observateurs (enquêtes) ; des représentants de la société civile et du secteur privé auraient aussi participé à des ateliers de consultation, d'après le document qui appuie sur « l'engagement de toutes les parties prenantes est crucial vers la mise en œuvre de cette politique. » (République d'Haïti and Primature 2018)

Le processus aurait, selon les enquêtés, provoqué un certain engouement et beaucoup d'intérêt de la part des participants, très présents lors des réunions. Ceci semble inédit dans ce processus : la multitude d'acteurs impliqués, la fréquence des réunions, la quantité de travail fourni, l'implication multisectorielle pour l'élaboration de ce document, et enfin, le portage du document par le SG de la Primature avec pour objectif sa validation en conseil des ministres et conseil du gouvernement constitue l'aboutissement du processus.

Une multitude d'acteurs impliqués et concernés, une légitimité des rôles parfois contestée

L'Etat haïtien et sa fragilité institutionnelle, un positionnement difficile *Une implication ministérielle trans-sectorielle qui interroge*

L'Etat haïtien a largement participé au processus d'élaboration avec, comme nous l'avons déjà mentionné, la participation de représentants (points focaux) de onze ministères, et non plus trois comme généralement préconisé par le passé. Cette large participation montre la reconnaissance de la transversalité de la thématique de la sécurité alimentaire qui n'est plus reléguée aux seuls secteurs de l'agriculture, de la santé et des affaires sociales. Il faut noter que jusqu'ici, comme le souligne l'audit de la SAN réalisé en 2017, un faible nombre de ministères abordait la question de la sécurité alimentaire dans leur loi organique⁴ ou feuille de route, y compris le MARNDR qui pourtant l'affichait publiquement comme une de ses priorités. La sécurité alimentaire apparaît parfois dans les documents de politique de certains ministères sans être nommée (MIST et MPCE), mais n'est clairement mentionnée que dans les documents les plus récents : dans la feuille de route du MDE (qui est un ministère jeune) et dans le Programme National de Cantines Scolaires du MENFP de 2016.

La présence d'un nombre aussi conséquent de représentants de ministères fait toutefois l'objet d'un scepticisme plus ou moins marqué pour certains enquêtés en raison de la multiplicité des acteurs qu'elle implique, alors même que les problèmes de gouvernance peinent à être maîtrisés en temps normal. Si une large implication de tous les secteurs concernés par la question alimentaire est indispensable car il semble impossible d'atteindre les objectifs sans l'implication effective de tous les secteurs concernés, les propos d'un enquêté traduisent les doutes perceptibles sur le terrain :

« Vu la faiblesse qu'on a au niveau étatique, une structure de coordination de onze ministères dans un gouvernement qui en compte dix-huit constitue à elle-seule, est un concept de gouvernement, qui sera difficile à faire bouger » (enquête).

Par ailleurs, certains enquêtés mentionnent les difficultés d'un point de vue relationnel entre les différents ministères :

« J'ai dû au contraire supplier le ministère de la santé publique de... MSPP ministère de la santé publique pour être là, présent, ils ne venaient pas parce que c'était... ils se parlent

4 Il faut cependant noter que les lois organiques des ministères haïtiens n'ont pas connu de refonte et sont très anciennes, certaines datant des années 1980.

pas parce que dans le passé... et compagnie. Des espèces de... de relations interpersonnelles... » (enquête).

Cette situation peut interroger l'efficacité d'une implication d'un grand nombre d'acteurs, ou du moins, laisser supposer la nécessité d'une certaine formation des acteurs pour réussir à composer dans ce contexte.

Un espace de production de la politique pas encore légitime : la CNSA

L'un des premiers éléments du processus d'élaboration de la politique a été de « *rebasculer la politique à la CNSA* » (enquête), pour que la CNSA soit officiellement l'espace de production intellectuelle de l'action publique en matière d'alimentation. En effet, la CNSA est, depuis sa création, dans l'impossibilité d'exercer son mandat de coordination en raison de son statut légal qui la place sous la tutelle du MARNDR, une tutelle sectorielle « *qui la prive d'une légitimité interministérielle incontestée* » (Azam-Pradeilles 2017). Son rôle a été limité à la mise en place d'un système d'alerte précoce et, par la suite, à la réalisation d'enquêtes de sécurité alimentaire et d'enquête prévisionnelles des récoltes. L'objectif était donc de transformer la CNSA en un organisme placé sous tutelle de la primature, qui chapeauterait les différents ministères concernés, ainsi que le budget programme SSAN : l'Office National de la Souveraineté et Sécurité Alimentaires et de la Nutrition (ONASSAN).

« Et voilà, la CNSA, ça a toujours été le... la bataille comme principal parce que la CNSA pour l'instant comme il n'y a pas de législation, n'a pas de statut euh... légal de pouvoir justement être la force fédératrice de la SAN. La CNSA pour l'instant, n'a aucune entité légale, c'est une cellule au niveau du ministère de l'agriculture. » (enquête).

Il va sans dire que la création d'un tel organisme, doté d'un budget programme, est de l'intérêt de la CNSA, mais cet intérêt se retrouve également pour d'autres acteurs, comme le mentionnent les enquêtés.

Un processus sous l'égide de la primature et devant être validé par le conseil des ministres et en conseil de gouvernement

Une des caractéristiques importantes du processus a été son basculement sous la Primature qui a mis à disposition de la CNSA un agent pour la durée du processus. Ce détachement d'un membre de la primature au profit de l'équipe d'élaboration de la politique a été apprécié par les enquêtés et perçu comme « *une bonne façon de pallier au manque de cadre légal* » (enquête), bien que son implication fut discutée, vécue pour certains comme « *exceptionnelle* », alors que pour d'autres, il n'aurait pas « *porté le dossier comme il aurait dû* » (enquête). Enfin, il faut mentionner que l'étape finale du processus à la fois sa validation en conseil des ministres et en conseil du gouvernement, ce qui devait lui octroyer une légitimité particulière et donner « *plus d'avenir* » au document (enquête).

Le Programme Alimentaire Mondial, le rôle central de l'acteur « intermédiaire » dont la légitimité est questionnée

Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) est l'organisme qui est présenté par les enquêtés comme l'initiateur du processus d'élaboration du document de politique. D'après un acteur interrogé, la signature des Objectifs de Développement Durable (ODD) par les Etats-membres correspondant au nouveau programme mondial de développement de l'ONU, intervenue à New York en septembre 2015, a incité les agences à développer leur stratégie pour laquelle le PAM s'est rapidement positionné sur l'ODD 2 « Faim zéro » et l'ODD 17 « Partenariats pour la réalisation ». La particularité d'Haïti étant qu'il n'existait pas de politique de sécurité alimentaire depuis la cessation du processus de 2015, le PAM a donc demandé à son bureau en Haïti de travailler avec le gouvernement pour l'élaboration de leur propre stratégie avant de se positionner sur une contribution sur la mise en œuvre. Dû à ce renouvellement stratégique de l'agence, le PAM présentait un intérêt important à un appui au gouvernement pour la formulation de la politique de sécurité alimentaire en se positionnant sur les ODD sur lesquelles l'agence était compétente pour « *aider les gouvernements dans l'atteinte de ces objectifs* » (enquête).

« Rapidement on s'est dit ben en fait faudrait plutôt qu'on mette nos billes dans la mise à jour de cette politique. [...] on avait un intérêt assez fort puisqu'on avait un cycle de renouvellement de notre stratégie et que c'était, pour nous pour le PAM c'était important qu'on s'appuie là-dessus. [...] Donc c'est là où y a un petit peu une convergence de... je dirai d'intérêts, entre le système des nations unies, avec le PAM, qui euh... se propose de faire un examen stratégique pour voir un petit peu les lacunes dans les pays, avec des financements bien sûr, et puis le gouvernement, qui voulait mettre à jour un document de politique. Donc là le PAM en Haïti s'est proposé... s'est plutôt inscrit dans une dynamique de... d'appuyer un processus de formulation de politique, plutôt que de faire simplement un examen stratégique pour voir où sont les lacunes dans le pays et comment le PAM peut aider à remplir ces lacunes » (enquête).

Ainsi le PAM a rédigé les termes de références ainsi que « *mis un budget d'environ 150 000 dollars pour aider à la mise à jour de ce processus* » (enquête), en engageant des consultants pour l'expertise, la rédaction et la coordination, tout en encadrant le processus sur plusieurs mois.

Le PAM a dans le processus les caractéristiques du rôle d'« acteur intermédiaire », tel que défini par Olivier Nay et Andy Smith (2002), jouant le rôle de médiateur entre différentes institutions, de relais entre différents groupes « *dont les intérêts divergent mais qui sont interdépendants* » (ibid) ainsi que par la mobilisation de différents partenaires. Il se caractérise aussi par son intervention dans différentes arènes « *dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être éloignés* » (Hassenteufel 2008), à savoir les agences de l'ONU et les différentes structures étatiques haïtiennes. Ce type d'acteur présente également un double rôle. Le premier renvoie à la dimension cognitive par la « *production d'arguments et de représentations communes [...] liée à la capacité de passer d'un univers cognitif à un autre (en termes de savoirs, de modes de raisonnement, de croyances, de registres de légitimation)* » (ibid). Cette activité se déroule en plusieurs temps qui semblent avoir été effectués par le PAM : l'assemblage et la compréhension des différents points de vue ainsi que leur circulation entre les acteurs, puis le déploiement d'éléments et d'un langage communs « *afin de produire des analyses partagées et une intelligibilité commune* ». Le second rôle endossé par les acteurs intermédiaires renvoie à la dimension stratégique de la médiation, qui représente un « *travail d'élaboration de compromis et de solutions acceptables par tous* ». L'acteur prend la forme ici « *d'un entremetteur qui permet l'échange entre les parties, c'est-à-dire une entente sur les termes de l'échange et les bénéfices (matériels ou symboliques) de celui-ci* » (ibid).

« J'étais très impliqué au quotidien sur l'animation des groupes de réflexion, et dans la rédaction même du document. C'est à dire de traduire un petit peu ce qui ressortait des groupes de réflexion, et puis de les mettre dans un langage... qui soit un langage de politique, et qui soit un langage qui soit compréhensible aussi par les acteurs internationaux. Et par le gouvernement évidemment, c'est un document -à travers le gouvernement, un document de politique c'est le gouvernement qui s'exprime. » (enquête)

Les caractéristiques de ces acteurs sont qu'ils occupent soit directement une fonction intermédiaire, soit possèdent une trajectoire personnelle « *liée à des origines sociales, une formation diversifiée, des positions multiples occupées dans des institutions variées et à des niveaux différents de l'action publique, plusieurs formes d'engagements, accumulation de savoirs pluridisciplinaires* » (enquête), caractéristiques qui semblent se retrouver chez les représentants du PAM qui ont été enquêtés. Ces acteurs, de par leur trajectoire, possèdent également une diversité de ressources (ressources de savoir, politiques, sociales et matérielles), qui vont déterminer « *leur capacité à occuper des positions multiples, à opérer des montées en généralité, à se situer à l'interface des interactions* » (ibid). Ils peuvent être des hauts fonctionnaires et/ou des experts mandatés.

Cependant, le rôle tenu par le PAM lors du processus est parfois considéré comme devant être exercé par des acteurs nationaux, les politiques nationales devant « *idéalement être formulées par des acteurs nationaux* » (enquêtes).

« Ce qui était très pénible c'était la... c'était les... pas au niveau de leur expertise du travail ils ont fait un énorme travail mais le rôle de la famille onusienne, dans justement ce processus, [...] leur rôle était vraiment impossible [...] ils faisaient ce que le gouvernement aurait dû faire. Au niveau rédaction, au niveau justement constitution de la dynamique etc. Ici dans beaucoup de domaines, l'ONU est derrière l'appareil gouvernemental même ce n'est pas uniquement ici. »

Cependant, le pays étant considéré comme bénéficiant de « *relativement peu de capacités au niveau du pays pour réaliser ce type d'exercice* » (enquête), le PAM se serait positionné pour exercer ce rôle. De cette manière, le PAM aurait le long du processus exercé son rôle de leader de manière relativement effacée, telle « l'éminence grise » du processus :

« Le PAM a toujours été dans l'ombre mais il pouvait non plus être tellement criant et prendre la parole et dire non c'est comme ça donc ils... c'était les, ils étaient l'éminence grise mais, il fallait quand même respecter le... l'appropriation par le gouvernement »

Autre fait remarqué et souligné par des enquêtés, est le questionnement autour de positionnement du PAM sur ce type d'exercice, relevant usuellement davantage du mandat de la FAO. Pour des « *raisons peut-être aussi personnelles* » (enquête) liées au bureau de la FAO en Haïti, le PAM se serait saisi du processus, malgré le fait qu'il constitue une organisation n'ayant « *pas tellement une vocation de création de politiques* » (enquête).

Toutefois lors des entretiens, le représentant du PAM qui a été enquêté a souhaité mettre l'accent sur la participation des autres organisations de l'ONU impliquées dans le secteur de la sécurité alimentaire : l'UNICEF, l'OMS, et la FAO, qui se sont pourtant révélées être très inégalement impliquées dans le processus.

L'expertise : un rôle hybride central, basé sur le consensus

Les experts ont été mobilisés dans l'élaboration et ont joué un rôle prépondérant, jouant sur la qualité du document en offrant un diagnostic remarquable, considéré comme inédit par tous les enquêtés, comme déjà mentionné. Ces experts sont incarnés par des consultants internationaux mandatés par le PAM et par des universitaires, en particulier de l'Université de Quisqueya (UniQ). D'autres universités ont participé au processus mais d'après les entretiens, dans une moindre mesure, ce qui peut s'expliquer par les ressources relationnelles du représentant de l'UniQ, autrefois point focal du PAM au gouvernement.

L'expertise est intervenue dans différents domaines et à différents niveaux. Se situant entre le pôle intellectuel et politique, les experts se définissent par le mandat qui leur est attribué, en réponse à une conjoncture problématique (Hassenteufel 2008). Celui de l'UniQ, mais aussi celui d'autres experts consultants mandatés par le PAM se rapprochent d'un nouveau type d'expertise : l'expertise de consensus (Théry, 2005). Celle-ci correspond à la mise en place de nouveaux forums de politique publique, qui peuvent être qualifiés d'hybrides « *du fait de l'hétérogénéité des savoirs, des compétences, des ressources et des intérêts qu'ils embrassent* » (ibid) qui se retrouve dans l'intersectorialité de la thématique de la sécurité alimentaire, ainsi qu'à l'inclusion d'autres acteurs, élus, directeurs d'administrations, industriels, et même représentants d'usagers ou de consommateurs (ibid). Cette expertise devient alors « plus collective et plus collégiale » et surtout « la spécificité de ce type d'expertise est d'organiser procéduralement la confrontation et l'ajustement entre des acteurs aux compétences différentes. La commission est l'instance d'une délibération et d'une négociation entre ces acteurs, dans la perspective de parvenir à un consensus entre les différents référentiels qu'ils incarnent. » (Théry 2005). De ce nouveau type d'expertise résulte deux conséquences. Dans un premier temps, une « hybridation des rôles » des experts, qui ne sont désormais plus uniquement chargés de produire un avis informé, mais davantage un sens partagé, fruit de compromis entre divers intérêts. Dans un second temps, on assiste à une

« procéduralisation croissante de l'expertise » par laquelle s'articule les principes du contradictoire, de la transparence et de l'indépendance des experts, qui place les experts au centre « dans la production de compromis entre les connaissances disponibles, les attentes des différents acteurs et les procédures permettant d'établir des normes publiques » (ibid).

Ainsi, le rôle des experts a oscillé entre la recherche et la mise en place d'un compromis entre les différents acteurs, la traduction de ce compromis, et son appropriation par les acteurs politiques avec la volonté d'une dimension utilitaire de l'expertise pour l'action publique, comme mentionné par un enquêté :

« Et c'est comme ça que [le] mandat par exemple de l'UniQ a été, d'abord été plus flou, ensuite au fur à mesure s'est adapté à... à des changements de discussion dans ce processus. Mais, c'était... c'était mieux ainsi. Parce que si on avait conservé le mandat comme il était, mais sans une appropriation politique par les hautes autorités, on aurait fait un meilleur document, mais qui aurait été : inutile. » (enquête).

Ces experts sont alors des acteurs « *vecteurs de processus d'apprentissage favorisant le changement.* » (Hassenteufel 2008), laissant penser leur implication dans le processus comme une aubaine pour la mise à jour de cette politique et pour l'avènement d'un éventuel changement.

Les bailleurs : des observateurs « invités forcés » aux réunions, malgré leur rôle central dans le financement de la politique

Dans un premier temps, le gouvernement ne souhaitait pas la présence des bailleurs pendant les réunions de travail, notamment celle de l'Union Européenne. Ceci a été à l'origine de tensions, certains acteurs impliqués dans le processus considérant « *un peu délirant parce que l'Union Européenne a financé 100 millions* », qui, de plus, est l'unique bailleur à se positionner sur des interventions en termes de sécurité alimentaire en Haïti. « *Même s'ils financent, si ça tenait qu'à eux (le gouvernement) ils les auraient totalement mis à l'écart.* », « *c'était presque une hostilité* » (enquête), une situation qui a créé des inquiétudes. C'est après une « *bataille* », et « *pas mal de lobby* » (enquête) que l'Union Européenne et d'autres bailleurs de fonds et représentants de la coopération bilatérale (USAID, le Canada, la Suisse, et l'Espagne) ont pu participer comme observateurs aux réunions. Les représentants mandatés auraient alors été très présents, participant à « *pratiquement toutes les réunions* » (enquêtes).

Cette réticence du gouvernement à la présence des bailleurs, est perçue davantage comme relevant de questions à la frontière du personnel (motifs personnels ou politiques ?) de relations avec certains ambassadeurs, particulièrement auprès de l'Union Européenne, « *qui est un petit peu le chef de file de la thématique sécurité alimentaire, y a pas eu toujours une harmonie parfaite entre l'Union Européenne et la... et la primature* » (enquête), faisant état de quelques « *accrochages ; divergences de points de vue* » (enquête) :

« Je pense que personne n'est véritablement responsable de ça je pense que l'Union Européenne a pris parfois des positions un petit peu plus euh... strictes, ce qui est probablement une bonne chose en termes de... conditionnalité de l'aide, et a peut-être été plus directe avec le gouvernement et puis voilà, hein. Dans un pays où... où... comment l'exprimer bon... euh... voilà la redevabilité, où les processus et les procédures ne sont pas toujours respectés, et bien on aime plutôt les bailleurs de fonds qui sont... qui sont pas trop regardants plutôt que les bailleurs de fonds qui mettent des conditionnalités » (enquête).

En effet, il est courant que le déficit de gouvernabilité (Matus 1987) du secteur agricole provoque aujourd'hui la lassitude des bailleurs et même des récipiendaires de l'Aide Publique au Développement (APD) ». (van Vliet et al. 2016a).

Les absents

La BID et la Banque Mondiale : des bailleurs centraux du développement en Haïti, absents du processus d'élaboration

L'absence de certains acteurs majeurs du développement en Haïti lors du processus a pu être remarquée par les enquêtés. La BID et la Banque Mondiale, très actives par ailleurs sur le territoire, n'ont pas été impliquées dans le processus. Certains enquêtés justifient cette absence par le court laps de temps dans lequel la politique a été produite « *dans un processus qui va aussi vite et qui est aussi complexe* » (enquête) sur une durée de seulement sept à huit mois, contraignant les acteurs à travailler « *en mode extrêmement accéléré* » (enquête) et ne permettant pas la consultation effective d'acteurs qui pourtant « *auraient mérité d'être plus consultés que ce qui l'ont véritablement été* ». Il a aussi été mentionné la multiplicité d'acteurs déjà inclus et le risque à terme d'affaiblir la qualité du document :

« Quand vous mettez tout le secteur agricole, tout le secteur de la protection sociale, les filets sociaux, tout le secteur de la nutrition, et tout le secteur des importations aussi tout ce qui est lié aux tarifs à l'importation les douanes etc, les politiques tarifaires les politiques commerciales, ben vous avez... vous avez toutes les organisations, tout le monde pratiquement. Donc évidemment c'est difficile d'avoir la même qualité de consultation avec autant d'acteurs... »

La faible concertation avec la Société civile

Le document de politique fait mention régulière de la Société civile (25 fois), ce qui fait preuve de la volonté de l'impliquer dans la mise en œuvre des interventions et des programmes, en lui octroyant notamment une représentation au Comité Interministériel de Souveraineté et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, le CISSAN et à l'ONASSAN. Elle n'a cependant pas participé au processus d'élaboration du document de politique et est absente de la liste des participants aux réunions, bien qu'il est mentionné dans le document qu'elle a été consultée. D'après un enquêté, un atelier a toutefois eu lieu à la CNSA avec des représentants de la société civile :

« Je pense que la concertation avec la société civile a été... aurait pu être, plus dynamique, mais la société civile aussi a ses problèmes, et a ses difficultés. La société civile, n'est pas très... n'est pas toujours... n'est pas toujours prête non plus à répondre aux appels du secteur officiel quand on lui demande de participer. La société civile se plaint beaucoup de ceci de cela, mais quand on lui demande sa participation, n'est pas toujours au rendez-vous. »

Pour certains enquêtés, la société civile n'est pas perçue de manière positive et serait « plaintive », alors que le mouvement autour du processus se voulait plutôt « *combattif* » :

« Donc je pense que... les gens combatifs, positifs, peuvent utiliser toutes ces idées pour mener un combat, mais y a beaucoup de gens, c'est la caractéristique de la société civile aujourd'hui, qui sont... euh qui se plaignent, et qui avant même d'essayer de voir ce qu'on peut faire avec ça qui disent ok bah de toute façon lui il ne le fera pas etc. Donc c'est dans, un peu dans ça qu'on est. » (enquête)

Les importateurs et le secteur privé de l'agro-industrie : des acteurs de l'ombre ?

D'autres acteurs, fortement concernés par la question alimentaire, n'ont pas non plus été impliqués dans le processus : c'est le cas du secteur privé de l'agro-industrie et des importateurs d'aliments. Les importateurs en particulier, depuis l'époque Duvalier, auraient, d'après les enquêtés, bénéficié de monopoles à l'importation ce

qui les aurait placés dans une situation « extrêmement privilégiée » et les aurait « assurés que les politiques ne changent pas depuis lors » (enquêtes).

« On est dans un contexte économique particulier avec des oligarchies euh... et certaines familles qui sont extrêmement puissantes économiquement, et qui qui... voilà qui... tiennent le pays suivant leurs intérêts. » (enquête).

Ces importateurs décrits comme « très puissants », « sont quand même en mesure... d'influencer les décisions. Ils ont vraiment de la force pour faire prendre les décisions » (enquêtes).

Les travaux pluralistes autour des groupes d'intérêt ont centré leur attention en faisant une analogie entre le système politique et le marché, à partir duquel il était possible d'évaluer l'influence de ces groupes sur la décision publique. Ces groupes de pression sont ici en situation permanente de concurrence entre eux et leur poids se mesure « *en fonction des enjeux et des alliances qu'ils sont en mesure de nouer entre eux et avec les élus* » (Brady and Paquin 2017). Cette situation de concurrence entre ces groupes supposés être nombreux est sensée garantir un certain équilibre des pouvoirs (checks and balances) devant en théorie satisfaire le plus grand nombre :

« Le pouvoir politique est par définition dispersé dans une société démocratique moderne et la domination durable d'un groupe est empêchée par l'émergence permanente de nouveaux contre-pouvoirs, c'est-à-dire de groupes en opposition au groupe dominant. » (enquête).

Cependant en Haïti, l'Etat est faible et la domination des importateurs semble bénéficier d'une assise durable et d'une telle puissance qu'elle ne permet pas l'émergence de contre-pouvoirs sensés rééquilibrer la répartition du pouvoir politique.

Cependant, il a pu être reproché (Robert Dahl, 2005) à cette approche de ne mesurer la détention du pouvoir des groupes d'intérêts uniquement par leur réputation, et « *de confondre ainsi pouvoir d'influence et pouvoir réel concrétisé par des décisions effectives dans le cadre de politiques publiques* ». Ainsi selon lui, il ne suffit pas de se baser sur la réputation des groupes d'intérêts à détenir une grande influence, mais d'observer les acteurs, leur mode d'intervention, et avec quel poids sur les politiques publiques. Ces informations n'ont pas pu être étudiées plus en détails dans la présente enquête.

Cependant, le document de politique précise que « des ateliers de consultation, formels et informels, avec la société civile et le secteur privé ont également été entrepris durant toutes les étapes d'élaboration de la PSNSSANH », et un enquêté stipule que « Ils n'étaient pas représentés, mais quand même ils sont informés. Ils ont été consultés. On les a rencontrés, pour regarder avec eux ces aspects-là. ». Ainsi, même si la présente étude ne permet d'étudier l'ampleur des ressources politiques et matérielles dont ces groupes disposent, ainsi que leur impact sur la décision publique, ces éléments laissent à penser que la négociation dont parle le document, mentionnant notamment « la nécessité d'élargir systématiquement les consultations à la société civile, au secteur privé ainsi qu'aux Partenaires Techniques et Financiers » pour le « passage à l'acte » de la hausse des tarifs agricoles à l'importation, est un moyen futur de revenir sur les questions qui concernent directement ces groupes d'intérêts.

En effet, le document stipule que la réussite de la hausse des tarifs agricoles s'appuie notamment sur la « mise en place d'un groupe de travail élargi sur les tarifs agricoles, réunissant les Ministères concernés, mais également le secteur privé et la société civile » en vue de, a) définir les niveaux et le calendrier de relèvement des tarifs et, b) de réaliser une vaste consultation des forces vives du pays en vue de créer un consensus sur les grandes orientations politiques de la nation autour de profils tarifaires révisés.

Conclusion : un jeu d'acteurs complexe

La thématique SAN, et donc la rédaction de la PNSSANH s’inscrit dans une complexité d’acteurs, à la fois multiniveaux, nationaux et internationaux, mais aussi trans-sectoriels, ce qui fait mettre en relation des acteurs aux institutions et intérêts très variés. *« La SAN est la résultante de la conjonction et de la coordination d’un nombre important de facteurs et secteurs. Les ministères parties prenantes sont au moins au nombre de dix – auxquels il faut ajouter une demi-douzaine d’Organismes Autonomes Sous Tutelle (OAST). Par ailleurs la SAN traverse les classifications traditionnelles et associe le public et le privé, les services déconcentrés de l’Etat et les services décentralisés des élus, les organisations gouvernementales et les non gouvernementales, les ONG. En plus, en Haïti la SAN associe aussi partenaires nationaux et internationaux. Le tout forme une galaxie diverse aux intérêts parfois différents voire divergents mais dont les éléments agissants essaient tous de converger vers un but de réussir à aider le pays et ses habitants et à construire un développement durable, condition de la SAN. Mais ce kaléidoscope de contributions quantitativement et qualitativement différentes se traduit en une gouvernance particulièrement complexe et pas toujours optimale. »* (Azam-Pradeilles 2017)

Le sociogramme suivant représente les acteurs tels que cités dans les entretiens et montre la complexité et la multitude d'acteurs impliqués. La taille des cases et le nombre de flèches qui les relient indiquent le nombre de fois où l'entité a été nommée. L'unique acteur à avoir été cité lors de chaque entretien est la Primature, qui démontre l'importance et l'inédit de son implication dans le processus.

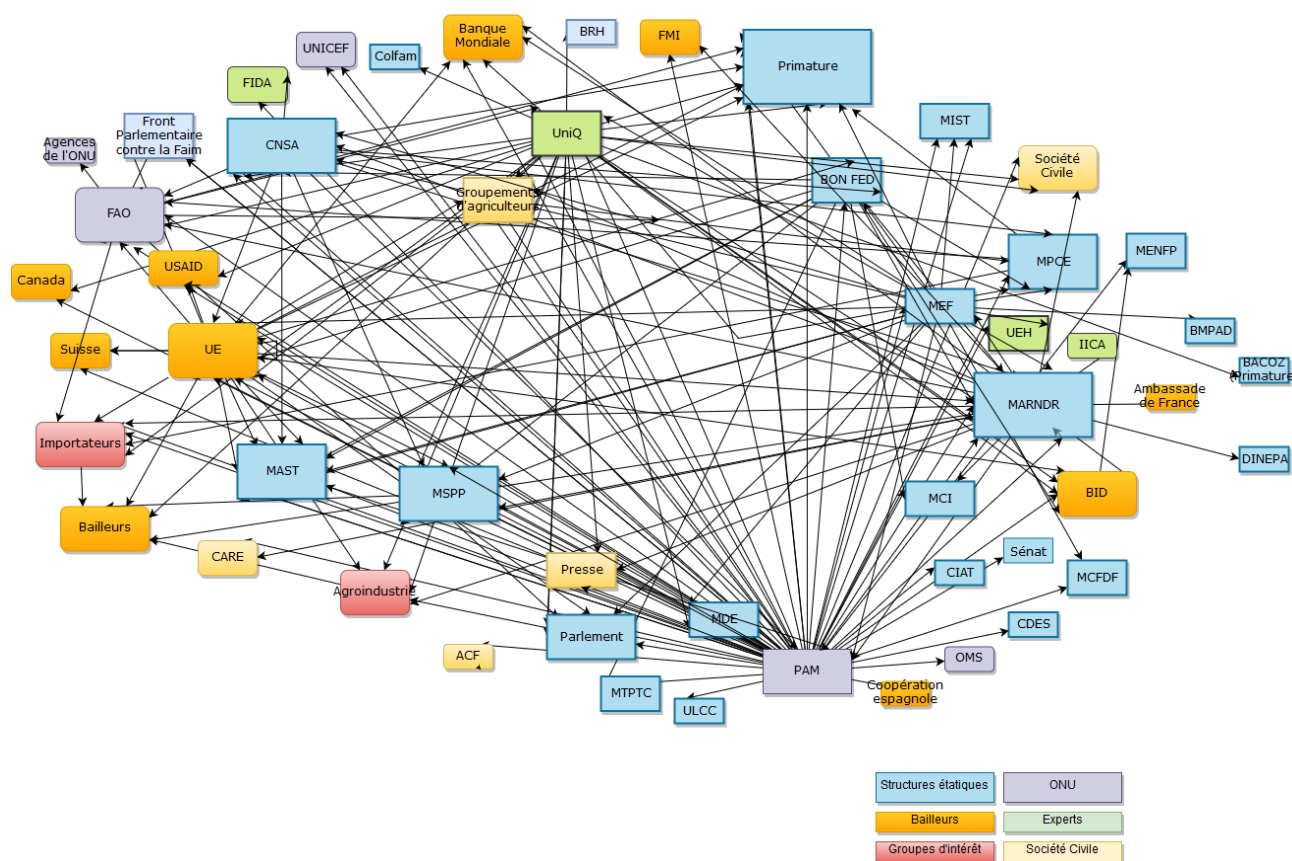


Figure 1 – Sociogramme représentant les acteurs et leur rôle dans le processus d'élaboration de la politique alimentaire

Le modèle réseau tiré du concept de « policy network » tel que présenté par Kicket et al (1997), se distingue du modèle du pouvoir centralisé pour se fonder sur une vision plus participative au pouvoir diffus. C'est dans un contexte en principe non hiérarchisé, où les acteurs en interdépendance interagissent au travers de règles négociées de coordination pour atteindre leurs objectifs communs de politique ou d'un programme. Ce contexte, au vu de la diversité des acteurs et de leurs intérêts, pose les défis de la coordination des actions, qui renvoie à la communication et aux interactions, et de la mise en place de partenariats, qui se relie davantage au pouvoir et aux controverses et mécanismes de négociations. (Kicket, Klijn and Koppernjan 1997).

Généralement, les études portant sur l'approche réseau des acteurs de l'action publique se donnent pour objectif d'expliquer comment « la structure des relations interorganisationnelles influence la gouvernance ou

les résultats d'une politique donnée » (Foro 2012), en se focalisant davantage sur les caractéristiques du réseau au travers des interactions plutôt que sur les attributs propres des acteurs (Luke and Harris 2007). Cependant, il apparaît indéniable que ces attributs permettent de caractériser leur identité institutionnelle et participent à la définition des rôles et de la configuration des interactions.

L'analyse des rôles dans cette étude, nous l'avons vu, montre que le PAM bénéficie d'une position privilégiée, et notamment au regard des autres agences de l'ONU. Cependant, l'analyse des rôles permet de remarquer la volonté de redonner à l'état sa souveraineté, et notamment en le plaçant en tête des équipes au rôle décisionnel, tout en chapeautant « dans l'ombre » le processus pour éviter les dérives organisationnelles qu'on lui attribue. Les experts bénéficient d'une place spécifique en ce que leur analyse est centrale à la politique, alors que la société civile est reléguée à un plan externe, au même titre que le secteur privé, apparaissant comme peu consultés. Enfin, le rôle des bailleurs de fonds est fortement refréné par le gouvernement pour n'être positionnés qu'en tant qu'observateurs, et ce après négociations.

Les sources de pouvoir auxquelles nous pouvons nous référer pour analyser les caractéristiques des acteurs du processus sont : l'autorité formelle, les savoirs théoriques et pratiques, les ressources financières et la participation. L'information n'a pas été retenue car elle apparaît comme ayant été diffusée de manière continue au travers des ateliers de consultation réguliers.

L'autorité formelle, si elle est à priori attribuée à l'Etat, il bénéficie pourtant en Haïti d'une influence limitée, potentiellement attribuable à sa dépendance vis-à-vis des autres acteurs d'un point de vue financier mais aussi de l'expertise. Malgré cela, il a toutefois pu jouir de son pouvoir décisionnel durant le processus –du moins en apparence d'après l'enquête. Par ailleurs, le PAM, avec les consultants qu'il mandate ainsi que l'Université Quisqueya jouent un rôle prépondérant de par leur détention des savoirs théoriques et pratiques. En revanche, les ressources financières dont disposent les bailleurs de fonds n'ont pourtant pas constitué une source de pouvoir pour ce processus, par lequel leur participation a été amoindrie par leur statut d'observateur. Le PAM a contrario, a certainement pu bénéficier d'une meilleure assise positionnelle par les ressources investies dans le processus. Les acteurs mentionnés ont tous fait preuve d'un fort taux de participation au processus, excepté la société civile et le secteur privé.

Les interactions, excepté pour la société civile et le secteur par lequel elles ont eu lieu de manière exceptionnelle et informelle, ont été fréquentes entre les différents acteurs par le biais des réunions régulières. Elles ont une plus grande densité entre les membres des différentes équipes, de la Task force, du secrétariat technique et de l'équipe de rédaction laquelle a par ailleurs entretenu des interactions fortes et notamment en contexte hors des instances de production de la politique, la rédaction de la politique ayant été finalisée à l'issue d'un court séjour en montagne haïtienne, impliquant douze membres actifs, issus des différentes instances représentées, étatiques, universitaires, mais aussi onusienne avec ses consultants indépendants.

La position de l'acteur au sein du réseau combine à la fois son identité, ses rôles ainsi que ses sources de pouvoirs, ainsi que ses interactions avec les autres acteurs, et dépend fortement des ressources contrôlées. Trois de ces ressources s'avèrent particulièrement critiques et viennent orienter les priorités d'interaction de l'acteur au sein du réseau, elles-mêmes dépendantes de ses intérêts et de ses ressources : les ressources financières, informationnelles et d'expertise.

Ainsi, Le PAM est l'organisation détenant le plus de ressources, et d'influence au sein du réseau. En cumulant ressources financières avec expertise, ainsi que participation par son rôle de coordinateur, il est l'organisme bénéficiant de la plus grande assise dans le processus. Le gouvernement, bien que s'étant vu ré-octroyé son autorité formelle, ne dispose ni de ressource financières ou techniques lui permettant d'être le véritable meneur du processus. Le rôle essentiel des experts a été mentionné, alors que le rôle des bailleurs au sein du réseau a été amoindri par le peu de participation qui leur a été offerte, par leur statut d'observateur ne leur permettant que de jouer un faible rôle dans le processus, malgré leur détention des financements.

Si l'hétérogénéité des acteurs est reliée à une faible performance (Sandström and Carlsson 2008), la formation de différentes équipes a tenté de pallier à cette complexité en organisant la nébuleuse d'acteurs suivant leur

rôle et leur pouvoir attribué. Ainsi, la multiplicité et la diversité d'acteurs impliqués dans la gouvernance de la question alimentaire n'a pourtant pas constitué un frein à l'élaboration de la politique, bien que ses défauts évoqués nous le verrons, puissent être le résultat de cette multiplicité.

La gouvernance dans le processus d'élaboration de la politique de PNSSANH implique un nombre conséquents d'acteurs qui apparaissent interdépendants par la nécessité de l'échange de ressources pour aboutir à la formulation de la politique, impliquant une complexité des relations, à la fois formelles et informelles.

L'accent du processus étant mis sur l'intersectorialité de la thématique SAN, celle-ci implique la participation d'une diversité d'acteurs, étatiques et non étatiques, nationaux et internationaux, au potentiels d'influence inégaux. Par ailleurs, l'organe à priori chargé de sa coordination, ne bénéficie pour l'instant que d'une faible capacité de par son absence de possession d'un cadre juridique légal. Il lui faudra alors attendre cette création pour bénéficier d'une plus grande autorité parmi les acteurs étatiques sur cette question.

Le document

Ce processus a abouti à la finalisation d'un document en avril 2018, dont le contenu se décline en 35 mesures et 25 programmes nationaux, se découpant en 3 axes, un axe politique, un opérationnel et un institutionnel, ainsi qu'un axe supplémentaire transversal comprenant les thématiques du capital humain, de l'aménagement du territoire, du genre et de la résilience :

Figure 2 – L'organisation du document de politique

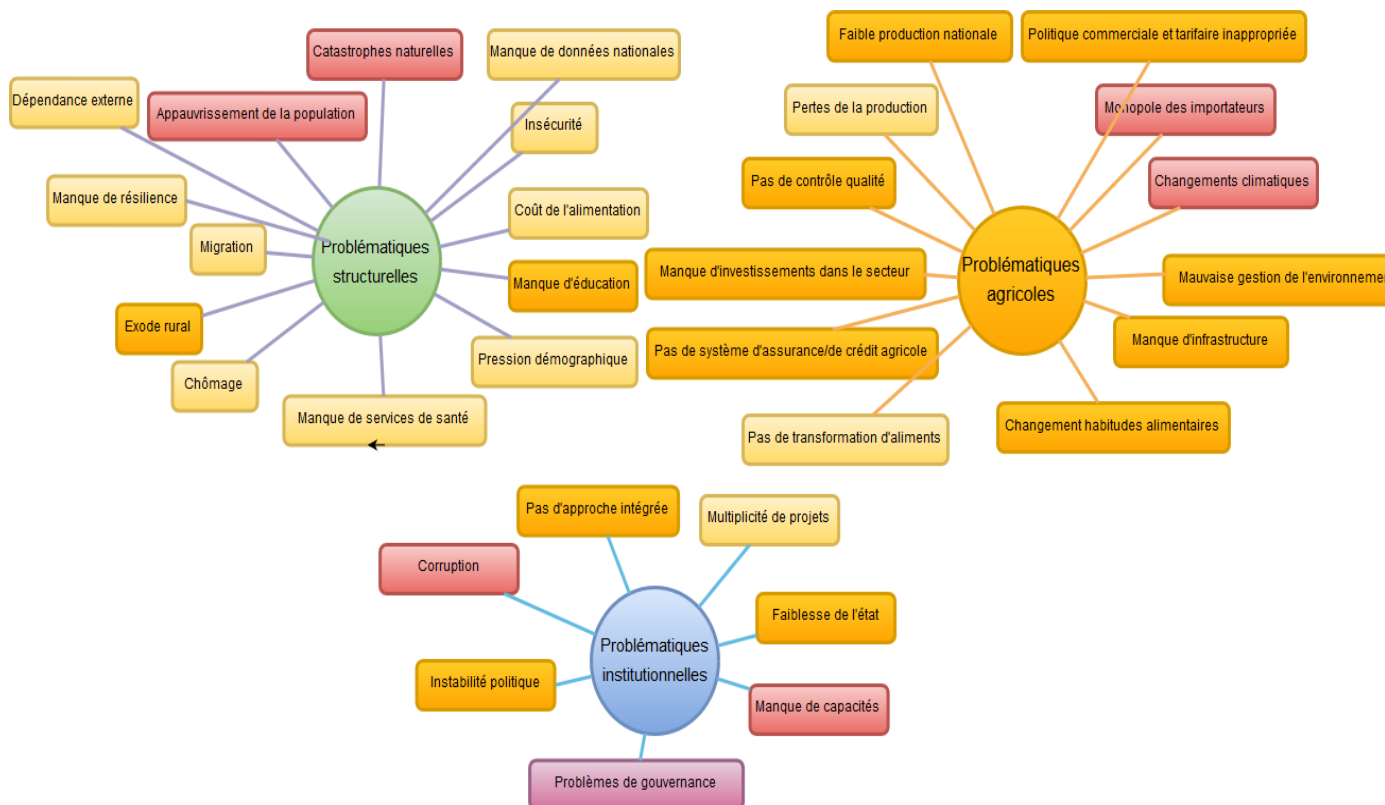


Source : PNSSANH, 2018.

L'ensemble des problématiques identifiées par les enquêtes lors de leur diagnostic se retrouvent dans la politique

Le diagnostic du contexte aux dires des enquêtés présenté dans la section précédente fait état de nombreuses problématiques structurelles, agricoles, et institutionnelles affectant la sécurité et la souveraineté alimentaire en Haïti. La Figure ci-dessous reprend le nombre de mentions par les enquêtés des différentes thématiques abordées dans les entretiens, avec pour nombre de mentions : de 1 à 2 jaune ; De 3 à 4 orange ; De 5 à 8 rouge ; de 9 à 13 violet.

Figure 3 – Les problématiques du diagnostic à dire d'acteurs



Source : entretiens

Toutes les thématiques abordées ou presque sont reprises dans le document de politique :

- La PNSSANH, sans s'engager toutefois dans une réforme du système éducatif en Haïti, propose des programmes de formation (Programme National 2.1.15 et 3.4.1) et de renforcer la recherche et l'innovation par la formation, et le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la politique alimentaire.
- La PNSSANH propose de régler les problèmes liés aux migrations et au chômage, en rendant l'agriculture haïtienne compétitive, ce qui permettrait de rééquilibrer la structure de la population du pays en attirant la jeunesse grâce à ces opportunités
- La résilience, qui est un axe transversal de la politique, est traitée par la mesure 4.1.1. « Intégration d'indicateurs de résilience dans le système de suivi et évaluation de la PSNSSANH » et face aux catastrophes naturelles notamment par la mise en place d'un système d'urgence avec le Pilier 1.4 - Système de préparation aux urgences alimentaires et nutritionnelles qui comprend : La création d'un stock alimentaire de contingence, ainsi que la création du Système National d'Alerte Précoce-SAN (SNAP-SAN).

L'appauvrissement de la population est abordé dans le document et traité par des mesures sociales, (Pilier 2.2 Accès aux produits alimentaires de base. Ces marchés comprennent les filets sociaux tels que la cantine scolaire (PN-CS) ou les bons alimentaires (PN-BPAL) + PROGRAMME NATIONAL 2.2.3. Transferts alimentaires d'urgence aux ménages fortement affectés par un choc (PN-TAU). Ici la politique se propose de traiter tous les aspects inhérents à l'accession de la sécurité alimentaire pour les habitants, en l'élargissant même à ses aspects économiques globaux.

Concernant les problématiques agricoles :

- les questions de qualité des produits, le document propose par la mesure 1.3.3 la formulation d'une politique nationale de sécurité sanitaire des aliments qui comprendrait un bureau national d'inspection des aliments, l'élaboration d'un code d'hygiène, la mise en place d'un service de surveillance en sécurité sanitaire et la création d'un « corps d'inspection » pour s'assurer de l'innocuité des aliments.

- Concernant les questions des importations alimentaires, le document a l'ambition d'une mesure 1.1.1 « application graduelle des TEC de la CARICOM », préconisant l'augmentation progressive des tarifs douaniers pour ajustement à la zone.
- La mesure 1.3.2 se proposent de répondre au manque d'investissements dans le secteur productif par la mise à jour de la politique nationale de développement agricole et de sécurisation foncière qui inclut les questions de crédit et d'assurance agricole.
- Promotion d'éducation alimentaire Cet aspect est abordé dans la communication autour de la PNSSANH et la mesure 3.4.1 « promotion du *manje lokal* » qui vise à une communication « *vigoureuse et constante* » autour de cette thématique sur toutes les plateformes disponibles.

Enfin, le document de politique se propose aussi de traiter des questions institutionnelles. Pour remédier aux problématiques de gouvernance, il propose un ensemble de mesures visant à une plus grande coordination de l'aide externe, ainsi qu'une mesure d'audit, suivi et évaluation ayant l'objectif d'une gestion axée sur les résultats qui permettrait, selon les enquêtés, de limiter les détournements de fonds et l'inaction des structures, et le renforcement des capacités nationales par la formation des acteurs administrateurs et gestionnaires de la PNSSANH. Enfin il préconise une approche intégrée de la SAN avec la mise en place d'une structure de gouvernance telle que nous l'avons vu précédemment avec l'inclusion de désormais onze ministères, mais aussi et surtout la mise en place d'un « budget programme » SAN sensé canaliser les conflits d'intérêts, les problèmes de détournements et de corruption.

« C'est révolutionnaire puisque si vous voulez c'est l'idée d'arriver à faire un budget programme, c'est à dire l'idée d'arriver à faire que y ait un chef de file, alors qu'on a identifié comme étant le MPCE, et que tout l'argent qui est mis pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les onze ministères, et bien il soit regroupé dans une, un budget programme, donc ça n'a vraiment rien à voir ! Et avant si vous voulez vous faisiez des petites mesurette dans chaque ministère qui faisait sa petite chose microbienne, l'idée là c'est de regrouper les forces, de pouvoir attirer de l'argent des bailleurs en plus, et d'avoir une vraie politique, avec réellement une mise en œuvre »

Ce budget traduit notamment l'intérêt des bailleurs, intéressés par « *la bonne gestion des finances publiques* », dont le budget programme est considéré comme un mécanisme « *sain et qui contribue à une bonne gestion* ». Cependant, la mise en place d'un tel budget risque de se heurter à des réticences :

« On s'est aussi aperçus que, indépendamment de la thématique, que tout ce qui est interinstitutionnel ça marche pas ici hein, déjà ça marche avec difficultés en Europe aussi mais ici c'est une horreur parce que les ministères sont très faibles, ils gardent vraiment les peu de ressources humaines ou... ou de fonds pour eux, alors l'idée de faire des... des instances un peu supra ministérielles déjà ça marche pas, c'est vraiment quelque chose qui est quasiment anthropologique, c'est se heurter à des... des animosités, à des... oui des... des clashs etc énormes. [...] La crainte principale était, si y a un budget programme, je vais perdre quelque chose de mon budget déjà très petit, au profit d'une structure qui a la rigueur je m'en fous un p'tit peu parce qu'elle n'est pas la mienne. » (enquête)

Il risque aussi de nécessiter un fort appui politique :

« Le seul problème c'est que c'est tellement révolutionnaire, qu'il faut un appui politique fort, et il faut des... il faut que les mentalités changent, hors des ministères comme l'agriculture vont évidemment être réticents, parce qu'ils vont avoir l'impression qu'ils perdent la main. Parce que si c'est une politique nationale qui est décrétée comme

d'importance nationale, elle sera faite au niveau du premier ministre, et elle sera exécutée pour les différents programmes dans les ministères, voire dans deux ou trois ministères ensemble, hors c'est des gens qui savent pas travailler ensemble. Donc c'est totalement révolutionnaire oui, voilà. C'est totalement révolutionnaire. Le seul problème c'est que c'est ambitieux, et c'est pour ça qu'on a prévu énormément de renforcement de capacités pour expliquer aux gens comment ça fonctionnait. » (enquête)

Le projet d'inscription de ce budget dans la loi finances n'a pu aboutir cette année au vu des événements politiques et de la démission du gouvernement, à regret pour nos enquêtés :

« Et donc on a essayé d'avancer... c'était pratiquement gagné que on puisse créer le budget programme sans encore le doter, donc ça veut dire si vous voulez en droit, d'inscrire la ligne dans le budget et d'inclure la CNSA comme étant l'organisme porteur de la politique, et on avait préparé les textes pour, le décret pour créer le conseil de comité interministériel » « Et là malheureusement, déjà on s'est aperçus que pour budgétiser ça c'était impossible mais au moins on pensait que on allait pouvoir inscrire dans la loi des finances au moins un canevas, une structure même vide, mais au moins que ce soit là comme une structure qui peut être éventuellement remplie l'année prochaine. Puisque le budget est proposé toujours au mois de ... juin. Et même ce canevas est tombé. Donc ça... le problème c'est que le texte de la politique n'aura aucune incidence budgétaire donc... on en est là. » (enquête)

Un document globalement apprécié, mais dont beaucoup doute de l'applicabilité

Le document, finalisé en avril 2018 a donné lieu à de nombreuses remarques par les acteurs enquêtés, que nous pouvons globalement qualifier de positives. Les enquêtés ont décrit un texte d'une qualité « *plutôt bonne* », un « *travail remarquable* », « *complet* », « *très technique* », ou encore « *bien ficelé* ». Quatre enquêtés l'ont qualifié de « *révolutionnaire* » (enquêtes), à la fois dans son processus, inclusif, mais aussi dans les questions qu'il traite.

Selon les enquêtés, le document de politique « *s'attaque à un certain nombre d'intérêts* », comme la volonté de revenir sur les politiques tarifaires ayant fait perdre toute compétitivité à l'agriculture haïtienne. Ainsi, même pour les acteurs enquêtés les plus critiques, « *ce document a le mérite de poser ce problème* » (enquêtes).

Le document est par ailleurs considéré pour certains comme le produit d'un « consensus large », laissant « *la place pour tout le monde* ».

« One of the real achievement, de celle-là, c'est déjà dans son processus d'élaboration. C'est à dire que, je dirais qu'au moins ce document-là, je pense... techniquement ambitieux, techniquement viable, et qui a pris en compte la perspective de tout le monde et où il y a un consensus technique autour. » (enquête)

Ce consensus large constitue par ailleurs un objet de critiques, certains enquêtés dénonçant « *trop de participants* » lors d'un processus où « *chacun à sa petite idée* », en faisant un document quelque peu « *fourre-tout* » et ne permettant pas l'aboutissement d'une politique cohérente.

« Parce que on a mis pour faire plaisir à tout le monde. Y compris des politiques qui sont contra-dic-toires ! Parce qu'après je lis, je dis mais tu ne peux pas faire ça et ça ! Ce n'est pas... c'est pas cohérent. C'est ça ou ça. Parce que c'est contradictoire, l'un va... l'un va amoindrir les effets de l'autre. » (enquête).

Cependant, pour d'autres, cette caractéristique n'est pas des plus importantes puisque le document élaboré de manière aussi consensuelle et participative que possible, ce qui permet d'en retirer un « *outil de combat* » donnant « *déjà au moins quelques bonnes idées sur lesquelles on peut se battre* » et « *sans cet élément de combat, qui est conditionné par la participation dans la définition, ben même si on fait un meilleur document, mais sans cette participation il y aura personne pour vouloir le défendre* ». Ainsi, il pourrait permettre une « *mobilisation de la société civile* » en lui fournissant un cadre et des expertises, et notamment car il contient « *beaucoup de messages très forts, y a des analyses qui sont... qui montrent de façon évidente ce que beaucoup d'haïtiens sentent plus instinctivement.* » (enquêtes).

De cette manière, pour plusieurs enquêtés, le document a le « mérite d'exister et d'être appuyé par beaucoup de secteurs » et constitue « un acquis » permettant « de faire avancer certaines thématiques » (enquêtes).

La qualité de l'expertise que contient le document a été soulignée, « le diagnostic pour moi c'est la principale force du document. Le diagnostic est... c'est un travail de recherche c'est un travail systématique qui est... inédit qui est d'une profondeur... et une fois qu'on a un bon diagnostic ben... c'est beaucoup plus facile de faire le reste », avec un document qui « part quand même d'une première analyse de l'état des lieux, une vraie analyse de la sécurité alimentaire, une vraie analyse des causes structurelles et conjoncturelles du problème, et sur la base de ça, y a vraiment des mesures qui répondent etc. ».

De cette manière, le document peut constituer une ligne directrice pour les divers acteurs impliqués dans la sécurité alimentaire, « *une feuille de route pour travailler ensemble* » en faisant un outil « *extrêmement intéressant* » (enquêtes).

« La politique vient renforcer le travail, elle vient mettre tous les acteurs, les bailleurs en confiance et dire que voilà on doit aller dans ce sens-là, quel que soit la zone ou on est, on va aller dans ce sens, et c'est tout l'avantage d'avoir une politique et une stratégie, cohérente, commune, acceptée de tous. » (enquête).

Le document a pu, par ailleurs, être décrit par les enquêtés comme ambitieux, voire même trop ambitieux pour Haïti. « *c'est trop ambitieux pour moi. [Silence] On ne peut pas attaquer dans une même politique, tous les aspects en même temps. On ne peut pas.* ». Le document en effet, proposerait une politique bien plus large :

« C'est un document qui... est un, presque tout un projet de société donc... c'est plus qu'un document de politique de souveraineté et de sécurité alimentaire presque c'est un document de base d'une politique économique, d'une base d'une politique de développement, et donc c'est un outil intéressant. Mais ça reste un outil, qui... avec ses limites, et toutes ces limites qu'on les papiers en Haïti c'est de rester dans les tiroirs. » (enquête).

Ainsi, bien que la qualité du document soit soulignée, les enquêtés ont pour la plupart exprimé certains doutes quant à ses perspectives de mise en œuvre.

En effet, la longueur du document, qualifié de « gros pavé » aurait le « terrible défaut » d'avoir « beaucoup trop de mesures », faisant « perdre l'essentiel ». « c'est ça l'inconvénient de tout projet de tout... il faut le faire inclusif parce que c'est comme ça qu'on va adopter un document d'état. Mais, il faut aussi... s'assurer qu'il y a une vraie politique qui aille quelque part. ». Or, « quelqu'un qui lit ce document ne sait pas ce qui est important. » Ainsi, pour plusieurs enquêtés, il nécessiterait maintenant d'être complété par un plan de mise en œuvre opérationnelle qui définirait les priorités de la politique, voire être réduite à une politique à « une mesure, peut-être dix, en quatre pages. » Et quant à sa mise en œuvre, les faiblesses du gouvernement génèrent quelques doutes auprès de certains enquêtés : « je dirai le document est déjà beaucoup trop... enfin très élaboré par rapport à la capacité de mise en œuvre du gouvernement ».

Un changement institutionnel ? de quel ordre ?

Ces éléments nous permettent donc d'avancer des éléments de réponse à nos questions de recherche initiales : sommes-nous face à un changement institutionnel ?, et si oui de quel ordre ?

En effet, Peter Hall (Hall 1997; Hall 1986) identifie différents niveaux de changement de politique publique. Le changement de premier ordre un changement de politique qui peut intervenir lorsque face à de nouveaux problèmes, les dirigeants modifient le niveau d'utilisation des instruments, tout en conservant les mêmes diagnostics et politiques. Lorsque ces actions se révèlent incapables de résoudre les problèmes, on peut assister à un changement de politique de deuxième ordre, par lequel sera cette fois créé de nouveaux instruments. Enfin, un changement de politique de troisième ordre interviendra si les problèmes persistent encore, faisant suite à une remise en cause des cadres d'interprétation de l'action et d'une « *période de crise d'incertitudes normatives* », durant laquelle les acteurs vont puiser dans un stock de diagnostics alternatifs (ibid).

Dans le diagnostic à dire d'acteurs, comme dans le document de politique, l'accent est mis sur les importations, ce qui est déjà un changement puisque dans les diagnostics et dans les documents de politique précédents, l'accent était mis uniquement sur la production agricole. Mais en particulier, il se propose désormais de traiter les questions de gouvernance, faisant preuve de l'émergence d'un diagnostic alternatif qui met en exergue des questions nouvelles nécessaires pour l'application et la mise en œuvre d'un tel document.

C'est lorsque de nouvelles recettes sont saisies par les acteurs que l'on peut assister à un changement des conceptions de l'action publique venant remplacer le paradigme précédent⁵, et donc comme ici à un changement de politique publique de troisième ordre. Ce changement cognitif peut notamment être le résultat du long processus de réalisation de la PNSSANH et de la concertation des nombreux acteurs impliqués sur sa durée. Ce changement de paradigme par lequel est désormais admis nécessaire d'opérer un changement sur les dimensions institutionnelles du traitement de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle offre de nouvelles perspectives et l'espoir de changements incrémentaux permettant à terme, l'opérationnalisation du document.

Blocages institutionnels

Une structure étatique dysfonctionnelle

Des fonctionnaires d'Etat en manque de capacités ?

Les fonctionnaires politiques sont généralement recrutés sur des critères de compétences mais aussi partisans, par leur proximité avec le gouvernement en place. Actuellement en Haïti il semblerait que les critères de recrutement des fonctionnaires reposent uniquement sur leur proximité avec le gouvernement, comme en fait part un enquête expliquant que c'est un gouvernement monté par le président « *avec uniquement des illustres inconnus, des gens qui n'ont aucune expérience dans la politique* », détenant ainsi de faibles capacités en politique.

Nous notons également que les fonctionnaires politiques haïtiens autour de la sécurité alimentaire en grande proportion d'agronomes, 9 agronomes sur les 13 enquêtés, donc 6 sur 8 au gouvernement ; ainsi, ne répondent pas aux caractéristiques ordinaires des hauts fonctionnaires et leur détention d'un pouvoir technocratique, mais sont davantage issus de formations techniques.

Le manque de gouvernance fréquemment cité par les enquêtés renvoie en partie au manque de capacités, particulièrement souligné par les acteurs internationaux, mais aussi par leurs homologues haïtiens. Nous avons vu que les hauts fonctionnaires haïtiens sont en effet majoritairement composés de techniciens, dont la proximité avec le gouvernement en place est un critère sur lequel repose davantage le recrutement que sur les

5 Ibid

critères de compétences. Ce manque de formation liée à leur fonction se trouve à l'origine du manque de capacité qu'on leur attribue :

« Dans les territoires, auprès des collectivités territoriales, il n'y a pas encore de fonction publique territoriale, ce sont des clients, au sens des amis c'est à dire on va prendre des gens, mais qui ont pas la compétence. Ils n'ont pas la compétence. » [...] Au niveau du ministère de l'intérieur, les délégués ne sont pas formés pour ça [...] c'est pour ça si vous voulez le problème des agronomes des médecins et des gens spécialistes d'affaires sociales, ils ont pas le niveau en finances publiques pour faire ça donc il faut qu'il y ait une gouvernance un petit peu plus solide qui vienne des ministères dont c'est le métier. » (enquête).

Il y aurait pourtant « un terrain extrêmement favorable » chez les hauts fonctionnaires, en Haïti pour lesquels il ne manquerait qu'à aller « un cran plus loin dans la formation de ces gens » pour « arriver à faire des choses ».

Cependant, cette attribution du manque de capacité contribuerait à les amoindrir, les acteurs externes faisant preuve d'« *une vision parfois méprisante des capacités des haïtiens, sans qu'ils se rendent compte qu'ils participent à diminuer ces capacités* ».

En effet, une plus grande implication des acteurs haïtiens s'avère nécessaire, d'autant plus que le renforcement de capacités qui en découlerait leur permettrait de mieux s'imposer face à la communauté internationale et de regagner la souveraineté sur leur territoire, volonté par ailleurs appuyée par certains acteurs locaux :

« C'est vrai les gens peuvent avoir, si les gens arrivent ils ne trouvent rien c'est normal, ils ont leurs propres références ils vont essayer d'imposer, mais si toi tu connais le terrain tu es dans le pays tu dis non, non ça ne va pas marcher pour telle et telle raison, voilà ce que je propose à la place, les gens écoutent ! » (enquête).

Spoils systems ?

Une des principales problématiques identifiées au sein de l'appareil étatique est la perte fréquente de mémoire institutionnelle liée aux changements fréquents de gouvernement. En effet, sur le modèle du « spoils system », qui consiste à remplacer les fonctionnaires en place par des fidèles à chaque changement de gouvernement, les projets peinent à être traités dans la continuité, en particulier lorsque ces changements interviennent aussi fréquemment et brutalement qu'en Haïti.

« J'avais travaillé avec les gens de l'équipe précédente, et dans certains ministères il y a eu de la continuité, mais dans d'autres ministères il y a eu le *spoils system* à l'américaine c'est à dire on nettoie tout, et on met autre chose. Et ça c'est une catastrophe parce que y a plus de mémoire. » (enquête).

Ce système ne permet pas la continuité des projets, lesquels apparaissent alors comme « *davantage liés à la personnalité du porteur* » (enquêtes), et peuvent être relayés au second plan en fonction des priorités du nouveau porteur, voire complètement abandonnés. De ce fait, « *chaque changement de gouvernement ralentit le processus* », « *perturbe souvent l'état d'avancement des choses* » ; « *entrave vraiment le suivi* ». « *Les gens ne font pas plus de deux ans, parfois trois ans. Donc, très peu de vision à long terme* » (enquêtes).

« Et ça c'est un des drames d'Haïti, c'est que au niveau gouvernance, c'est pas bon, et on perd beaucoup beaucoup, beaucoup de temps et d'énergie, quand on a enfin bien expliqué aux gens, ils sont, ils changent. » (enquête).

Cette problématique se renouvelle par ailleurs à ce jour, en pleine crise politique avec un gouvernement démissionnaire :

« Et là on a le même problème puisque c'est un an après, un peu plus d'un an puisque c'était mars et là c'est juillet, et ben on va reperdre tout. [...] Il faut s'accrocher. » (enquête).

Paradoxalement, d'autres enquêtés mentionner le fait que certains fonctionnaires dans les administrations, présents depuis des décennies, pèsent sur le fonctionnement, ce qui est dénoncé comme un facteur de blocage important.

« Et très souvent le frein dans ce genre de document c'est tout l'appareil d'état, c'est tous les fonctionnaires de carrière qui sont là depuis des décennies et qui contrôlent toute la machine d'état, et c'est vraiment un facteur de blocage absolu dans ce pays. » (enquête).

Cependant les réformes pour remédier à cette problématique peuvent s'avérer appliquées de manière brutale, faisant parfois perdre de très bons éléments au sein du gouvernement. Ces faits révèlent un certain nombre de difficultés dans la gestion du personnel dans la machine d'état, ainsi que des difficultés à parvenir à un équilibre qui permette à la fois d'assurer une continuité dans les projets en cours mais sans pour autant garder un gouvernement bloqué par des acteurs « qui font ce qu'ils veulent ».

Des intérêts qui priment au sein des structures

Un acteur souvent mentionné : les parlementaires

L'appareil législatif est identifié par les enquêtés comme défaillant et comme potentiellement facteur de blocage de la politique. Les parlementaires sont en effet un acteur souvent mentionné comme « *une catastrophe*. » comme privilégiant ses propres intérêts au détriment de la mission qui leur ait attribuée, ce qui serait à l'origine de cette défaillance étatique.

« Le parlement est extrêmement décrié, il y a beaucoup de scandales sur la gestion, sur le désavantage sur le clientélisme des parlementaires, donc les gens sont un peu dégoutés de tout ce qui est l'appareil politique, et puis les accusations tombent de toutes parts, de vol, de corruption. » (enquêtes)

« La plupart des parlementaires n'ont aucune idée sur rien, euh... c'est même pas trop un débat technique sur la qualité de la loi c'est, c'est plutôt ils n'ont pas l'expertise, c'est plutôt des... voilà des considérations... est-ce que ça va m'apporter quelque chose dans ma circonscription... » (enquêtes)

« Très fort bien sur au niveau des députés, des sénateurs et, ou là, l'argent est vraiment utilisé comme un outil électoral [...] ça me fait mal au ventre de voir l'argent qui est gaspillé pour que les sénateurs fassent leur campagne ou construisent des routes ou construisent des trucs dans leur commune, alors que c'est pas leur rôle, et que par contre ils votent zéro lois pendant ce temps, et qu'on a aucun appareil législatif en place. » (enquêtes)

« Y a beaucoup de... bien sûr d'intérêts personnels, dans ce pays... hyper pauvre. Qui paye très très très mal les fonctionnaires... [...] c'est plutôt des... voilà des considérations... est-ce que ça va m'apporter quelque chose dans ma circonscription... parce que les députés ici c'est un peu comme les gouverneurs, ils gèrent un tout petit peu leur territoire et ils doivent démontrer à la population qu'ils apportent l'argent. "Qu'est-ce que ça m'apporte ? Qu'est-ce que ça m'apporte dans cet équilibre hyper incompréhensible des forces politiques ? » (enquêtes)

Intérêts personnels, conflits et manque de considération des dirigeants pour la question alimentaire

Les enquêtés mentionnent les inquiétudes de certains fonctionnaires qui se seraient déjà fait ressentir suite à la volonté de mettre en place un budget programme. Ceci serait lié à des concurrences entre les ministères, et probablement liées à la peur de pertes d'intérêts personnels, une situation fréquente en Haïti.

« C'est un problème de gouvernance. Les mauvaises personnes au mauvais endroit qui n'ont pas les compétences, qui sont là plutôt pour des... des questions d'intérêt personnel que voilà, pour aider leurs affaires privées on prend des postes au gouvernement, et on fait même pas le minimum syndical pour que les choses sur lesquelles on est sensé formellement travailler elles soient réalisées. Le fond du problème est là. » (enquête)

Ces propos révèlent l'existence d'une classe politique haïtienne « *dominée par les affairistes* » pour lesquels finalement « *le fond du projet n'intéresse pas* » (enquêtes) :

« Quel est le pourcentage ? Quel est le... le contrat que je pourrais trouver pour ma femme ou ma maîtresse comme fournisseur à ce projet etc. Plus y a de projets, plus y aura de contrats. Sans se dire ben il y a trop de projets. Donc ce sont, c'est un système, qui s'est établi, depuis une trentaine d'années. [...] je pense que dans les ministères... euh... on a perdu toute... toute notion de ce qu'est l'état régalien... euh quand il y a de l'argent, tout ce qui intéresse c'est de savoir qu'est-ce que je pourrais en tirer moi personnellement. [...] Ce n'est pas sur le projet, les gens ne croient tellement plus aux projets, à cause de ses mauvais résultats. Mais ils n'ont même pas la combativité pour dire on pourrait changer les choses, mais bon comme ce sont de mauvais projets de toute façon, le mieux qu'on puisse faire c'est de voir qu'est-ce que je peux en tirer comme avantage personnel. Donc y a vraiment un problème on pourrait dire de conscience citoyenne autour de ça. Mais parce que les gens aussi n'ont peut-être pas fait toutes les analyses, les gens ont perdu leur combativité. » (enquête)

Et ce serait, selon les enquêtés, ces intérêts personnels qui ne permettraient pas de changements dans la gouvernance :

« Parce que si la gouvernance elle est comme elle est, ce n'est pas seulement par bêtise, ou par manque de vision, c'est parce qu'il y a des intérêts à ce qu'elle soit comme elle est. Donc pour qu'elle reste comme ça, y a des forces qui travaillent à ce que les gens ne comprennent pas, qu'il faut pas la remettre en question, parce que de toute façon ils sont très à l'aise avec ce fonctionnement » (enquête).

Corruption

D'après les enquêtés, au-delà des intérêts tirés d'une position et de ses avantages de certains dirigeants, la corruption est également un facteur de blocage très important tant elle est répandue dans le pays.

« C'est normal quoi (les détournements de fonds), ça fait partie de la normalité. [...] partout ou y a de l'argent qui passe chaque fois qu'il y a des contrats qui sont passés, pas tout le monde bien sûr mais c'est quand même très répandu de... de considérer que si on a permis à une entreprise d'avoir un contrat ben on touche un petit pourcentage sur ce contrat-là. Et ça... ça fait aussi que on se retrouve des fois avec des entreprises qui sont pas capables de faire le travail, et qu'on embauche quand même parce que c'est l'ami de l'ami de machin et qu'on va toucher un petit pourcentage dessus » (enquête)

Elle apparaît souvent justifiée par les enquêtes par le faible revenu des fonctionnaires...

« Ce qu'on peut comprendre aussi c'est que les fonctionnaires de l'état sont tellement peu payés, que quand ils voient passer ces gros montants à traiter, et ben ils prélèvent un peu là-dessus, d'une façon ou d'une autre. » (enquête)

... mais aussi par la découverte d'un nouveau style de vie :

« Des cadres qui vont ensuite être déstabilisés dans leur fonctionnement personnel parce qu'ils auront goûté à un style de vie qui fera qu'après le projet ils vont nécessairement chercher un autre de la même envergure pour avoir le même type de salaire le même type d'avantages, ou sinon laisser le pays. » (enquête)

La corruption apparaît donc comme un phénomène normal et pratiqué par tous, et notamment par les institutions les plus soutenues par les bailleurs. Les enquêtes font alors preuve d'un certain épuisement quant au fait de travailler avec un Etat connaissant autant de dysfonctionnements :

« C'est assez euh... épuisant [rire] de travailler dans des structures où on travaille avec les services de l'Etat car il y a des grosses difficultés pour... pour faire fonctionner une machine comme l'Etat déjà en France et encore plus en Haïti avec des contraintes de... administratives, de personnel, de corruption également et donc c'est pas... évident. Disons qu'on rencontre pas mal de frustration. » (enquête)

L'existence en Haïti d'une Unité de Lutte Contre la Corruption (ULCC), ne suffirait pas à faire remonter les informations, qui seraient automatiquement « enterrées » une fois arrivées à Port-au-Prince. Les derniers lanceurs d'alerte ayant tenté de faire émerger des informations de corruption auraient subi des attaques armées les poussant à quitter le pays. « *C'est dangereux en Haïti de mettre en évidence un certain nombre de choses. [...] les gens ont peur. Donc ils ne parlent plus.* » (enquêtes).

Afin de tenter de pallier à cette problématique, une des solutions auxquelles auraient recours les bailleurs dans le cadre de leurs projets serait de contourner l'Etat et de traiter directement avec des contractuels :

« Du coup les bailleurs de fond qu'est-ce qu'ils font ils mettent en place des unités ad hoc, de passation de marchés, qui sont pas à l'intérieur de l'Etat, l'Etat leur reproche de faire leurs petites unités ad hocs, ou ils embauchent des gens qu'ils paient dans le cadre des projets comme contractuels de la fonction publique euh, 5 fois, 10 fois plus que le sont payés les fonctionnaires de l'Etat, et du coup ces gens ils leurs font à peu près confiance et ils travaillent avec eux. »

Le document prend désormais en compte ces questions et essaie indirectement par différentes mesures (budget programme, approche basée sur les résultats...) de contrer ces phénomènes. Le changement de diagnostic et de traitement dont fait preuve le document de PNSSANH donne un tout nouvel espoir, si ces mesures sont appliquées, qu'elles permettent de neutraliser ces mécanismes qui bloquent l'émergence du pays et l'amélioration de la sécurité alimentaire de ses habitants.

Les influences contraires

Dépendance à l'aide externe

Haïti est un pays qui reçoit des flux financiers de l'aide externe très importants, en faisant un pays rentier, « *on est sans doute le plus pauvre des pays rentiers parce que notre rente à nous [...] c'est notre misère* », un état « *mendiant* » de l'aide internationale et des transferts liés à la migration.

Pourtant, la dépendance à l'aide externe est un facteur qui participe au blocage du pays par différents aspects. Elle crée un engrainage notamment dans les processus qu'elle engendre par la multiplicité de projets qu'elle génère, créant une véritable « *industrie [rente] de l'aide au développement* » (enquête).

« Et si on calcule le nombre d'heures et d'argent qui est consacré à toute cette machine, toute cette industrie à projets, c'est énorme, et ça prend finalement plus de 50% des budgets. [...] Donc y a un vrai problème on pourrait dire dans la taille des interventions, par la multitude d'entités [...] Donc ça c'est une des caractéristiques on pourrait dire de toutes les ressources qu'il y a à travers, par la disposition d'Haïti, c'est le nombre d'acteurs qui bouffent tout, toutes les ressources, et quand elles bouffent toutes les ressources, y a plusieurs phénomènes, premièrement, ça affaiblit les institutions nationales. Et une ONG haïtienne qui a de l'argent international, affaiblit aussi les institutions nationales. [...] ces institutions internationales créent à l'intérieur du ministère de l'agriculture par exemple, des projets. Donc le ministère rentre dans un processus, de se transformer en une espèce de vaste ONG aussi, parce que chaque directeur intérieur a son p'tit projet, puis finalement, ça fonctionne comme une ONG. Donc ça détruit toute la cohérence du ministère comme tel. Et ensuite, nous comme dirigeants qu'est-ce qu'on devra faire ? On doit recevoir toute la journée les équipes d'évaluation externes, on doit faire des séminaires, des forums de mise en commun, donc, tout notre temps est bouffé pour superviser, pour donner de la cohérence, pour essayer de gérer l'ingérable. Donc on est encore affaibli. » (enquête).

L'engrainage se trouve aussi dans la complicité qui s'installe entre l'état et l'aide internationale dont les fonctionnaires bénéficient :

« la politique ou l'absence de politique mais finalement ça se confond, tend à pérenniser ce modèle de rente. C'est à dire que l'état fonctionne pour en gros monter des projets pour que l'international finance des projets pour que les employés de l'état vivent de la rente » (enquête).

Et qui contribue à disloquer le rapport entre les fonctionnaires et le peuple : « *L'abandon de la pression fiscale, rendue inutile par la rente, contribue à la dissolution des liens entre les citoyens et l'Etat, sapant ainsi les bases du jeu démocratique et mettant en question le rôle des partis et leurs liens avec des élus qui leur échappent et suivent leurs propres routes* » (van Vliet et al. 2016a)

Par ailleurs, ces mêmes pays financeurs présentent un intérêt à ces contrats, pour lesquels ils envoient leurs propres compagnies :

« Les américains quand ils vous donnent un projet ben c'est une compagnie américaine qui doit venir réaliser tout ça même si elle embauche des haïtiens mais tous les profits retournent aux Etats-Unis dans le coffre de ces compagnies. Si jamais Haïti se développe ben ces compagnies n'auront plus de contrats pour Haïti alors... Ils ne peuvent pas, ils peuvent même pas envisager de faire les choses différemment, ou de poser les choses différemment. » (enquête).

Mais aussi, les enquêtés pensent aussi que les pays qui financent le développement et l'aide, s'avèrent être également les principaux pays qui exportent leurs biens vers Haïti :

« Quand c'est un pays qui vous aide c'est un pays qui exporte vers vous en même temps. Donc c'est difficile de concilier. Il y a quelque part, ça ne va pas marcher. [...] Euh... tous les partenaires du pays, sont en même temps des pays qui... qui ont des entreprises qui...

approvisionnent le marché national ! [...] il faut se rendre compte que, est-ce qu'un pays, décide, de financer, une action qui va être défavorable à son pays ? C'est une réalité politique. » (enquête).

Il apparaît alors difficile pour le pays de reprendre sa souveraineté, en qualité de « pays occupé », faisant apparaître comme condition nécessaire la négociation avec les parties impliquées « Si on dépend des autres, les décisions se prennent avec les autres. »

Ainsi, la dépendance à l'aide externe agit à la fois sur la structure du pays en ne permettant pas l'augmentation de la production locale et l'amélioration à moyen et long terme de la sécurité alimentaire des habitants, mais crée notamment de nouveaux problèmes de gouvernance qui affaiblissent d'autant plus l'état, dans sa souveraineté, sa capacité d'action mais aussi dans son rapport avec le peuple. Il apparaît toutefois difficile de s'en extraire au vu des intérêts présents pour ces pays, dont l'émergence du pays apparaît finalement comme soumise à leur approbation, les acteurs ne pouvant éviter une négociation qui s'avère nécessaire afin de tenter de concilier les intérêts divergents.

.Des importateurs très influents

Nous l'avons vu, le groupe d'intérêt des importateurs joue son rôle dans la prise de décision au niveau étatique. Dans cette partie, nous souhaitons davantage étudier son rôle possible de blocage dans la mise en œuvre de la politique. Tout d'abord, ils constituent un obstacle très important à la sécurité alimentaire des familles haïtienne notamment en ce qu'ils bloquent la production nationale, en empêchant l'émergence de producteurs locaux qui ne peuvent s'inscrire dans le circuit commercial officiel.

« Il n'y a pas vraiment d'impulsion de la part de la CNC pour que ces gens-là rentrent dans le système parce que ben y a des intérêts autres, si vous voyez ce que je veux dire, y a des intérêts, ben les gros importateurs ils ont pas tellement envie ben d'être remplacés par des petits, d'abord qui vont coûter un petit peu plus cher, mais qui permettraient de refaire vivre toute l'agriculture haïtienne. Donc j'ai trouvé ça très intéressant, assez choquant d'ailleurs » (enquête).

La PNSSANH soulève la nécessité de la mise en place de politiques commerciales et tarifaires adaptées « si la politique tarifaire et commerciale ne change pas, même cette politique SAN si adoptée et mise en œuvre, elle va quand même se heurter à ce problème clé de la production. ». Cependant en prenant en compte cette thématique en s'attaquant aux politiques commerciales et tarifaires, elle risque de se heurter à de forts intérêts. En effet, une certaine élite en Haïti « détient le monopole des importations et qui est souvent exonérée euh avec des arrangements personnels avec le régime, donc ils ne vont jamais céder ces prérogatives ». Cette élite est par ailleurs très critiquée par les enquêtés, dont certains parlent d'une « richesse puante », notamment par le dénuement « choquant » duquel elle semblerait faire preuve face à la pauvreté qu'elle côtoie pourtant de très près.

Il apparaît pour les enquêtés urgent de « sortir de cette spirale », bien que les possibilités de s'en extraire semblent réduites, à la fois car « même le président ne va jamais s'y attaquer parce que bon ils... ils habitent à Pétiyon-ville, moitié du temps ami-ami et puis c'est eux qui se contrefoutent du peuple », et il n'y aurait « qu'il y a aucune force actuellement dans le pays, ni interne ni externe, adaptée à la politique tarifaire et commerciale ». Certains adoptent cependant un discours un peu plus optimiste, bien que nuancé : « mais ça se fera, je pense que ça se fera, mais il faudra des hommes politiques courageux ».

Le document ainsi que certains enquêtés rappellent la nécessité d'une négociation devant réunir « toutes les parties autour de la table » car il peut y avoir « des compensations » aux pertes de revenus tirés des importations notamment par la réorientation des activités qui serait permise par le développement du pays.

La force des importateurs dans l'application de politiques en Haïti renvoie à la théorie autour des groupes d'intérêts comme acteurs veto (veto players) qui sont définis comme des « acteurs individuels ou collectifs dont

l'accord est nécessaire pour modifier le statu quo. Il en résulte que tout changement nécessite un accord unanime de tous les acteurs veto» (Brady and Paquin 2017). Ils bénéficient alors d'un rôle clé qui peut constituer un obstacle au changement dans certains champs de l'action publique.

Ainsi, il y aurait en effet « *une prise de conscience qui est en train de se faire mais les forces en présence sont inégales* », certains enquêtés parlant de « David contre Goliath », pour imager le combat de groupes puissants face à un gouvernement « qui n'a pas les moyens de sa politique ». Les capacités d'autonomisation et d'action de l'Etat se retrouvent alors limitées face à son environnement politique et social, particulièrement quand celui-ci apparaît trop faible pour s'imposer face à ces groupes d'intérêts.

Ces phénomènes interrogent alors la mise en œuvre effective de la politique. Quoi qu'il en soit, les enquêtés ont appuyé sur la nécessité d'un « courage politique » pour y parvenir.

« C'est un document qui est révolutionnaire, si le gouvernement le met en place, ce ne sera pas facile il faudra... il va y avoir des intérêts très puissants qui vont se placer contre la mise en œuvre d'un tel document. Mais avec un gouvernement fort ou avec peut être un président et un premier ministre déterminés, qui prennent ça comme leur priorité, ça pourrait, ça pourrait peut-être se réaliser. » (enquête).

Conclusion et perspectives

Le document de PNSSANH, et son processus d'élaboration, a bénéficié d'une grande richesse par des interventions de qualités des nombreux acteurs impliqués, bien que nous l'avons vu, de manière inégale. Ce travail a permis l'achèvement d'un document qui se propose de traiter l'ensemble des thématiques se rapportant à la sécurité alimentaire, et même au-delà, en proposant des mesures digne d'une politique économique ou de développement. Bien que cette inclusion de nombreux points de vue a été l'objet de critiques, le document reste globalement considéré comme pouvant constituer un véritable guide pour tous les acteurs impliqués dans la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle. L'identification des facteurs de blocages mène toutefois à questionner sa mise en œuvre effective et permet une compréhension des enjeux et une illustration de la complexité du maillage de problématiques dans lequel il se trouve, et auxquelles il devra faire face ou trouver des moyens de les contourner pour parvenir à son opérationnalisation.

Par ailleurs, les événements politiques récents ont également impacté la finalisation du document : à l'heure actuelle, il n'a toujours pas reçu l'aval du président et du premier ministre, ainsi qu'aucune assise légale et juridictionnelle. Le contexte politique a donc une fois de plus affecté les actions en cours, repoussant l'achèvement final du document de PNSSANH.

Quoi qu'il en soit, tous ces éléments étudiés permettent-ils de penser que nous sommes face à un changement institutionnel dans le traitement de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle en Haïti ?

Une fois de plus, Haïti se retrouve face à une « critical juncture » qui lui permettrait de se saisir d'une opportunité de changement politique radical. La réponse à cette question peut cependant être mitigée. D'une part, on assiste effectivement à un changement dans le diagnostic et dans les solutions proposées pour traiter la SAN, nous l'avons vu, en intégrant notamment un ensemble de mesures censées canaliser les problèmes de gouvernance. Le recours à la notion de « sédimentation institutionnelle » (Mahoney and Thelen 2010) peut illustrer le changement auquel nous pourrions faire face, puisqu'il permet de conceptualiser la lente évolution institutionnelle qui consiste en une « *difficile adjonction de nouveaux accords au sommet des structures existantes* » (Mahoney and Thelen 2010), qui se retrouverait davantage dans le cas d'Haïti. C'est ici le cas de l'émergence d'un nouveau diagnostic qui change le paradigme. Nous l'avons vu, les facteurs de blocages sont cependant puissants et pourront empêcher que les acteurs se saisissent de la politique et puissent opérer un réel changement. Cependant, ce nouveau diagnostic peut être considéré comme une addition, qui va venir

modifier certains éléments de l'institution en laissant les autres inchangés. Dans cette perspective, si certains aspects vont être sujets à des « *verrouillages* » tels que définis par les théoriciens de la path dependence, on va assister à des adaptations au système déjà en place, en contournant l'opposition générée par la path dependence et les éléments qui demeurent inchangeables, et en « *ajoutant de nouvelles institutions plutôt qu'en démantelant les anciennes* ». De cette manière, on assiste à une forme de « *bricolage* » institutionnel, qui rappelle qu'une institution n'est pas toujours complètement bloquée par « *les poids morts du passé* » (Stark and Bruszt 1998), mais que « *les structures héritées du passé peuvent être synchronisées avec des changements de l'environnement normatif, social et politique.* » (Mahoney and Thelen 2010) Ainsi, si le changement n'apparaît pas radical à ce jour, cette nouvelle adjonction peut être prometteuse en ce qu'elle permet d'amorcer le changement, en opérant « pas à pas », par sédimentation. C'est donc un nouvel espoir pour Haïti, par lequel on ne peut que souhaiter que les négociations aboutissent et que, étape après étape, le pays puisse se sortir de son enchevêtrement complexe de problématiques, et « *si on un peu de chance dans cette malchance générale* » permettre l'opérationnalisation de la politique de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, qui est « *quand même à la source de beaucoup de solutions et de réponses* » (enquêtes).

Références

- Audebert, Cédric. 2012. *La diaspora haïtienne. Territoires migratoires et réseaux transnationaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Azam-Pradeilles, Anne. 2017. "Audit organisationnel du Secteur de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN) et appui à la rédaction des lois relatives à la thématique." Port-au-Prince: Union Européenne. Appui Institutionnel au Renforcement de l'État haïtien. State Building Contract, FED/2015/356-639.
- Banque Mondiale, NPES, and MPCE. 2014. "Haïti. Investir dans l'humain pour combattre la pauvreté. Éléments de réflexions pour la prise de décision informée." Washington DC: Banque internationale pour la reconstruction et le développement. La Banque Mondiale.
- Benoit-Cattin, Michel 2016. "L'agriculture dans l'économie globale haïtienne : une vue d'ensemble." Pp. 14-32 in *Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement*, edited by Pressoir Gaël Marzin Jacques Giordano Thierry Van Vliet Geert. Montpellier. Port-au-Prince: CIRAD. BID.
- Bouquet-Elkaïm, Jérôme 2013. "Accès à la terre et enjeux de la réforme foncière et agraire en Haïti." in *Rencontre internationale Penser une démocratie alimentaire LACSAUX* Nantes.
- Brady, Jean-Patrick, and Stéphane Paquin (Eds.). 2017. *Groupes d'intérêt et mouvements sociaux*: Presses de l'Université Laval.
- Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen. 2007. "The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism." *World Politics* 59(3):341-69.
- CNSA. 2011. "Bilan alimentaire 2010." Pp. 14. Port-au-Prince: CNSA.
- CNSA, CISA /. 2010. "Actualisation du plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle." Pp. 69. Port-au-Prince: CISA / CNSA.
- Daméus, A., and J. R. François. 2017. "Contribution de l'agriculture et des sources de revenu non agricoles à la sécurité alimentaire des exploitations agricoles familiales d'Haïti : Cas de la commune de Jean-Rabel." *Haïti Perspectives* 5(4):13-24.
- Dorner, Véronique, Doryane Kermel-Torres, Frédéric Landy, Ananth S. Panth, Jean-Pierre Roca, Veerapong Saenjen, and Betty Wampfler. 1994. "Sécurité Alimentaire: Les politiques alimentaires nationales et leurs influence sur l'évolution des systèmes ruraux: Etude comparative menée en HAïti, en Inde (Etat du Karnataka) et en Thaïlande (Nord Est)." Pp. 515: Programme ORSTOM-CNRS.
- FAO. 2008. "Introduction aux concepts de la sécurité alimentaire. Guides Pratiques." Rome: Programme CE-FAO « Sécurité alimentaire l'information pour l'action ».

- Foro, Anne. 2012. "La gouvernance des réseaux de politique publique: le cas du programme VIH en Haïti." Pp. 247 in *Faculté de Médecine. École de santé publique de l'université de Montréal*. Montréal: Université de Montréal
- Fréguin, Sandrine. 2005. "Chronique d'une crise agraire annoncée. Étude comparée des transformations des systèmes agraires et des dynamiques d'échanges transfrontaliers entre Haïti et la République Dominicaine-le cas de la filière banane plantain." in *Chaire d'Agriculture Comparée et Développement Rural*. Paris: Institut National Agronomique Paris-Grignon.
- Fréguin, Sandrine, and Sophie Devienne. 2004. "Libéralisation des échanges: les paysans haïtiens dans l'impasse." *Campagnes solidaires* n°187:16-17.
- Genieys, William, and Patrick Hassenteufel. 2012. "Comprendre le changement dans les politiques publiques ? L'approche programmatique." *Gouvernement & action publique* 2(avril-juin): 89-115.
- Giordano, Thierry 2016a. "Diagnostic global de croissance et implications pour le secteur agricole." in *Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement*, edited by Pressoir Gaël Marzin Jacques Giordano Thierry Van Vliet Geert. Montpellier, Port-au-Prince: CIRAD. BID.
- . 2016b. "Flux financiers publics et privés vers l'agriculture." in *Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement*, edited by Pressoir Gaël Marzin Jacques Giordano Thierry Van Vliet Geert: CIRAD. BID.
- Green, C. 2007. "Institutional arrangements and mapping for the governance of sustainable urban water management technologies: Mapping protocol and case study of Birmingham, England." Birmingham, England: SWITCH Program.
- Hall, Peter A. 1997. "The Rôle of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", Pp. 174-207 in *Comparative Politics*, edited by M. Lichbach and A. Zuckennan. Cambridge: CUP.
- Hall, Peter A. . 1986. *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. Cambridge: Oxford University Press.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie politique: l'action publique. Lectures, Les livres*. Paris: Armand Colin.
- Hassenteufel, Patrick, and Yves Surel. 2000. "Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes." *Politique européenne* 2000/1(1):8-24.
- Kicket, Walter JM, Erik-Hans Klijn, and Joop FM Koppennan (Eds.). 1997. *Managing complex networks: Strategies for the public sector.*: Sage.
- Larose, Serge, and Frantz Voltaire. 1984. "Structure agraire et tenure foncière en Haïti." *Anthropologie et Sociétés* 8(2):65-85.
- Lascoumes, Pierre. 2012. "L'action publique et ses transformations." in *Master Science politique, Majeure Sociologie politique comparée*. Centre d'Études Européennes. .
- Luke, D. A, and J.K. Harris. 2007. "Network analysis in public health: history, methods, and applications." *Annu. Rev. Public Health* 28:69-93.
- Mahoney, J., and K. Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." Pp. 1-37 in *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, edited by J. & THELEN MAHONEY, K., (), « », in. Cambridge: Cambridge UP.
- Mahoney, James. 2001. "Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative..." *Studies in Comparative International Development* 36(1):111-41.
- Malassis, Louis. 1992. "Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire." *Economie rurale* 211(1):47-52.
- . 1994. *Nourrir les Hommes*. Paris: Flammarion.
- Matus, C. 1987. "Planificación en sistemas de baja gobernabilidad." Pp. 243-66 in *Seminario Internacional de Economía Campesina y pobreza rural* edited by Jorge Bustamente R. Bogotá Fondo de Desarrollo Rural Integrado.

- Nay, Olivier, and Andy Smith. 2002. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Paris: Economica.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge (Massachusetts): Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1994. "Economic performance through time." *The American Economic Review* 84(3):359-68.
- Ostrom, Elinor. 2007. "Chapiter II Institutional Analysis and Development: Elements of The Framework in Historical Perspective." in *Historical Developments and Theoretical Approaches in Sociology: Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*
- Paul, Bénédicte. 2011. "Le capital institutionnel dans l'analyse du changement économique et social : application au secteur de la microfinance à Haïti." Pp. 500 in *Faculté d'économie*. Montpellier: Montpellier I.
- . 2012. "Le changement institutionnel en Haïti, les véritables enjeux." *Recherche, Etudes et Développement* 5(1):27-33.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." *American political science review* 94(2):251-67.
- République d'Haïti, and Primature. 2015. "Politique Nationale de Souveraineté et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle en Haïti PNSSANH." Pp. 128. Port au Prince: Primature.
- . 2018. "Politique et Stratégie Nationales de Souveraineté et de Sécurité Alimentaire et de Nutrition en Haïti (PSNSSANH)." Port-au-Prince: Primature.
- Sandström, Annica Charlotte , and Lars Carlsson. 2008. "The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance." *Policy Studies Journal* 36(4):497-524.
- Scharpf, Fritz W. 1997. "Economic integration, democracy and the welfare state." *Journal of European public policy* 4(1):18-36.
- Stark, David , and László Bruszt. 1998. *Postsocialist pathways: Transforming politics and property in East Central Europe*: Cambridge University Press.
- Théry, Irène 2005. "Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales." *Droit et société* 2005/2(60):311-27.
- Tilly, Charles. 1984. "Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne. Vingtième siècle." *Revue d'histoire*:89-108.
- van Vliet, Geert , Gaël Pressoir, Jacques Marzin, and Thierry Giordano. 2016a. "Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement." Montpellier. Port-au-Prince: CIRAD. BID.
- Van Vliet, Geert, Sandrine Freguin-Gresh, Thierry Giordano, Jacques Marzin, and Gaël Pressoir. 2016b. "Chapitre 7. La problématique foncière telle qu'elle émerge de l'analyse du Recensement Général Agricole de 2010 : quels défis en termes de politiques publiques?" Pp. 37 p. in *Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement. Version finale à 29 juin 2016. Convention CO0075-15 BID/IDB*, edited by Pressoir Gaël Marzin Jacques Giordano Thierry Van Vliet Geert. Montpellier: CIRAD.